Documentos ocasionales
N.º 91

Capacidades locales para la paz:

Retos y oportunidades territoriales para la prevención de violaciones al derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas y comunidades - caso Algeciras, Huila

Pamela Bautista Perdomo

cinep
programa por la paz

Documentos ocasionales
N.° 91

Capacidades locales para la paz:

Retos y oportunidades territoriales para la prevención de violaciones al derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas y comunidades - caso Algeciras, Huila

Pamela Bautista Perdomo

cinep
programa por la paz

Capacidades locales para la paz: *retos y oportunidades territoriales para la prevención de violaciones al derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas y comunidades - caso Algeciras, Huila*

Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP)

Directora general
Martha Lucía Márquez Restrepo

Subdirector de programas
Juan Pablo Guerrero Home

Coordinador del programa Conflicto, Estado y Paz
Víctor Barrera

Coordinadora línea
Víctor Barrera

Autora
Pamela Bautista

Coordinación editorial
Daniela Mahecha Díaz

Corrección de estilo
Lorena Vides Galiano

Diseño y diagramación
lacentraldediseno.com

Fotografía de cubierta
María Angélica Ortiz Rivera

Cinep/Programa por la Paz
Carrera 5 n.º 33B - 02
PBX: (+57 1) 2456181
Bogotá, D.C., Colombia
www.cinep.org.co

Primera edición, abril de 2026
Bogotá, D. C., Colombia
ISBN: 978-958-8000-26-8

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los/as autores/as y no comprometen al Cinep/PPP o a las agencias o entidades que cooperan en su publicación. Asimismo, su contenido puede ser utilizado total o parcialmente siempre y cuando se notifique y se cite como fuente al Cinep/PPP.

El contenido de este libro cuenta con una licencia Creative Commons "Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 4.0".

CinepProgramaporlaPaz
Cinep_ppp
Cinep_ppp
Cinepppp
CINEP/PPP
@cinep_ppp

Contenido

Agradecimientos 7

Introducción 8

Capítulo 1. Algeciras entre las realidades de la violencia y la esperanza de la paz 16

Algeciras tras la sombra del conflicto armado 18

Tras la firma del acuerdo 26

A pesar de la paz, continua la violencia. 28

Capítulo 2. La prevención de la utopía A la realidad 30

La necesidad de incluir el enfoque de prevención. 31

Prevención como deber estatal amplio y multicausal 33

Prevención como un deber transformador 37

Capítulo 3. La casa y sus cimientos: ¿de qué está hecha la capacidad institucional? 46

La capacidad institucional como concepto 47

¿Cómo se mide la capacidad institucional? 52

Capítulo 4. Entre alertas y respuestas: funcionamiento general para la prevención 60

Instrumentos de la Planeación: 62

La política pública de prevención en el Plan de Desarrollo Municipal de Algeciras 63

Capítulo 5. Análisis de POAI durante el cuatrienio 80

Asignación de presupuesto para el 2022 86

Capítulo 6. Entre voluntad y capacidad: ejecución de la política pública de prevención a nivel municipal 94

Desarrollo de los programas defendidos en el Plan de Desarrollo 96

Capítulo 7. Estructura interna para la prevención 106

Dependencias dedicadas a la prevención 108

Talento humano 114

Capítulo 8. Hilando voluntades de relacionamiento externo para la prevención 118
Acciones de seguridad y disuasión del contexto de amenaza 120
Apoyo a la atención a víctimas 125
Acciones dirigidas a la protección de la población en riesgo excepcional 128
Acciones dirigidas a los territorios focalizados en riesgo 133
Análisis de la información 141
Conclusiones generales 146
Referencias 164

Índice de figuras

Figura 1. Focos y continuidad geográfica de la confrontación armada en Colombia 2001-2002 ... 21
Figura 2. Dinámicas del desplazamiento forzado ... 24
Figura 3. Dinámicas de homicidios ... 25
Figura 4. Víctimas ocurrencia ... 29
Figura 5. Líneas de inversión en el cuatrienio ... 76
Figura 6. Presupuesto PPI programas dirigidos a la prevención ... 77
Figura 7. Presupuesto PPI por años para programas de prevención ... 77
Figura 8. Presupuesto POIA (2020-2023) ... 81
Figura 9. Atención de la población víctima del conflicto armado ... 82
Figura 10. buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos humanos ... 83
Figura 11. Convivencia seguridad ciudadana ... 84
Figura 12. Acceso a la justicia en el municipio ... 84
Figura 13. Categoría de inversiones Fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana del municipio de Algeciras, departamento de Huila ... 87
Figura 14. Categoría de inversión – Acceso a la Justicia ... 88
Figura 15. Categoría de inversión Buen gobierno para el respeto y garantía a los derechos humanos ... 89
Figura 16. Número de acciones por categoría de la inversión ... 90
Figura 17. Distribución de recursos por categoría ... 91
Figura 18. Distribución de recursos por categoría ... 92
Figura 19. Comparación entre presupuesto por programas ... 103

Índice de tablas

Tabla 1. Variables para describir el funcionamiento general de las instituciones 56

Tabla 2. Variables dirigidas a evidenciar los aspectos organizativos 57

Tabla 3. Variables dirigidas a evidenciar las relaciones interinstitucionales..... 58

Tabla 4. lineas estratícas para la prevención..... 64

Tabla 5. Programas municipales para la Prevención. 96

Tabla 6. Ejecución general presupuestal del municipio de Algeciras, vigencia fiscal 2022 102

Tabla 7. Iniciativas PDET del Plan de Desarrollo Municipal por pilares 136

Tabla 8. Ejecución del PDET en el municipio de Algeciras 2022 138

Tabla 9. Componentes inter relacionales..... 142

Agradecimientos:

ESTA INVESTIGACIÓN FUE POSIBLE GRACIAS A MI PASO VITAL por tres lugares. El primero, mi trabajo en la Alcaldía de Algeciras, donde tuve la oportunidad de trabajar con diversas instituciones del Estado y compartir mis días con múltiples personas y compañeros que enriquecieron profundamente esta experiencia.

En segundo lugar, mi paso profesional por el Cinep/PPP, principalmente en el equipo de investigación de la línea Conflicto, Estado y Paz, quienes fomentaron mi amor por el conocimiento y la rigurosidad investigativa y académica. Manifiesto mi profundo cariño y agradecimiento al padre Fernán González S. J., al padre José Darío Rodríguez, S. J., a Víctor Barrera y a los demás miembros del equipo, quienes acompañaron parte de las discusiones de este trabajo. Igualmente, al equipo Recono-Siendo y a la Oficina para el Discernimiento y la Planificación Apostólica de la Curia Provincial, que, bajo el liderazgo del padre José Darío Rodríguez, S. J., apoyó la elaboración y publicación de este libro.

Por último, agradezco a la Universidad Externado de Colombia, al departamento de Derecho Constitucional y a la maestría en Justicia Transicional, donde surgió esta investigación. Agradezco especialmente a Héctor Horacio Vargas, quien dirigió este proceso en el marco del semillero de Políticas Públicas para la Transición.

Un reconocimiento especial a mi familia, quienes siempre han estado conmigo y me han brindado un amor incondicional, particularmente a mis papás, a mi hermano y a mis tíos paternos y sus familias —Pedro, Francisco, Raquel, Alfonso, Marina, Jaime y Carlos—, con quienes tuve la oportunidad de caminar en mi paso por tierras huilenses.

Por último, esta publicación es en honor a Lola Charry de Bautista, mi abuela, quien falleció poco antes de presentar este documento a la facultad, pero cuyo recuerdo y memoria han llenado este proyecto de luz y esperanza.

Introducción

LA JUSTICIA TRANSICIONAL ES UN CONJUNTO DE PROCESOS, mecanismos y herramientas diseñadas y puestas en ejecución por algunas sociedades que enfrentan el legado de violaciones graves y masivas de derechos humanos, ocurridos con ocasión de conflictos armados o de regímenes dictatoriales (Bolívar & Vásquez, 2017).

Este concepto fue utilizado por primera vez en la década de los 90 con ocasión de procesos sociales y políticos en el Cono Sur que buscaban transitar de un régimen dictatorial a uno democrático. En el 2004, la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó un informe en el que se hace evidente la relación existente de estos procesos con estándares de derecho internacional de los derechos humanos, con los que se busca salvaguardar y proteger los derechos de la víctima a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (Bolívar & Vásquez, 2017).

Desde esta perspectiva, las medidas de justicia transicional deben tener una aproximación global. Esto es, abarcar medidas judiciales y no judiciales, como la búsqueda de la verdad, la reparación, los juicios individuales y las reformas institucionales, que garanticen la rendición de cuentas, la justicia y los recursos efectivos para la reparación a las víctimas. De este modo, se pueden concretar dos objetivos inmediatos: ofrecer reconocimiento a las víctimas y fomentar la confianza; y dos objetivos finales: contribuir a la reconciliación y reforzar el Estado de derecho (Bolívar & Vásquez, 2017).

Sin embargo, para el cumplimiento de los objetivos señalados, sobre todo en materia de consolidación del Estado de derecho, si bien los componentes de justicia, verdad y reparación son necesarios, no son suficientes para sostenerlo. Es por ello que Pablo de Greiff señala que las medidas de justicia transicional deben ir articuladas con otras intervenciones que favorezcan atender y superar las causas estructurales de la violencia y, además, garanticen la no repetición de las violaciones a los derechos humanos y de las infracciones al derecho internacional humanitario (Bolívar & Vásquez, 2017).

La no repetición cumple una función de prevención que se materializa en un conjunto más amplio de acciones e intervenciones deliberadas, que contribuyen a reducir la probabilidad de que se repitan las violaciones; estas se concretan en reformas institucionales que favorezcan el desarrollo, la consolidación de la seguridad y la participación ciudadana. La elaboración de las políticas preventivas es responsabilidad de las instituciones del Estado, y estas no deben limitarse a las víctimas directas o indirectas, sino deben ir dirigidas a la sociedad general (Londoño Lázaro, 2013).

En el proceso transicional de Colombia las garantías de no repetición suponen diversos retos, uno de ellos es entender las dinámicas diferenciadas de la violencia. De acuerdo diversos autores, en Colombia la guerra interna ha afectado de forma diferente los distintos municipios de Colombia, tanto en la intensidad de la violencia como en su duración.

Para entender las dinámicas de la violencia en los territorios hay que dejar de lado la idea monolítica de Estado y enfatizar en las diversas formas en la que este hace presencia en las regiones. Teóricos clásicos de la violencia como Daniel Pecaut utilizan el término “precariedad del Estado” para referirse a la incapacidad del Estado colombiano para mantener el monopolio de la violencia y la Ley, la inoperancia de las instituciones y/o la ausencia física de este en grandes regiones del país (González, 2003).

La debilidad del Estado y sus instituciones en los territorios es una de las principales razones para explicar por qué el conflicto se extendió durante todos estos años. Además, de acuerdo con el Centro de Memoria Histórica, la incapacidad de estos territorios de integrarse a una dinámica regional y superar la marginalidad favoreció que en algunas zonas los actores armados se convirtieran en la institucionalidad de facto, logrando así ganarle terreno al Estado y extendiendo su influencia social, política y territorial (Dejusticia, 2018).

Uno de estos territorios es Algeciras, en el departamento del Huila. El conflicto armado en este municipio comenzó en la década de los 70 y con el transcurso de los años, y gracias al progreso armado de la FARC-EP, Algeciras se convirtió en un punto estratégico para la consolidación territorial y del proyecto político de esta organización insurgente (Centro de Memoria Histórica, 2016).

Algeciras era considerado por las FARC-EP de alto valor estratégico por su ubicación en el suroccidente de Huila, lo que les permitía la comunicación desde los Llanos del Yarí y la Macarena —zona de operación del Bloque Oriental de esta guerrilla— con San Vicente del Caguán, hacia donde buscaban extender su dominio territorial. Esta localización hizo también de Algeciras una pieza clave en la demarcación de un importante corredor de movilidad que comunicaba al Huila con los departamentos de Cauca y Tolima (Centro de Memoria Histórica, 2016, p. 57).

Para la década de los 90, la poca operatividad del Estado en el municipio facilitó la permanencia de la Columna Teófilo Forero y el desarrollo de referentes de autoridad paralelos al orden constitucional. Las FARC-EP tuvieron un efectivo control territorial y un grado alto de incidencia sobre los valores y las relaciones de las personas que habitaban en el municipio, sobre todo en su zona rural (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022b). Este dominio se logró mediante el establecimiento de un código de convivencia con el que se obligaba el trabajo comunal en el territorio para ejercer la justicia comunitaria. Este

mecanismo permitió el ejercicio del control social y se convirtió, por muchos años, en un mecanismo legítimo de resolución de conflictos de distinto tipo: de pareja, familiares, vecinales y/o comunitarios en el municipio.

Este control social también conllevó una crisis humanitaria y altos indicadores de victimización en el municipio. Durante los años de operación en el municipio de Argelia la Columna Móvil Teófilo Forero de las FARC-EP ejerció la cohesión contra la población civil y fue responsable de múltiples violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH). (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022b). Según datos suministrado por la Unidad Administrativa de Reparación a Víctimas del Conflicto Armado (Unidad para las Víctimas, 2022) desde 1985 hasta 2020 en el municipio de Algeciras ocurrieron 21.187 eventos victimizantes; siendo el desplazamiento forzado el tipo de evento de mayor frecuencia: 81 %, seguido por los homicidios con un 7,9 % de ocurrencia, las amenazas con un 6,21 % y la pérdida de inmuebles con 2,4 %. El resto de los hechos victimizantes también tuvieron ocurrencia con un porcentaje menor del 1 %.

Con la firma del Acuerdo de Paz y la desmovilización de las FARC-EP en el año 2016, Algeciras comienza un nuevo capítulo en su historia, trayendo augurios de desarrollo, democracia y Paz. Sin embargo, para hacer posible que estas promesas sean realidades de largo aliento, el Estado debe cumplir la tarea pendiente de hacer presencia institucional en el territorio. Según Sergio Jaramillo, para la construcción de la Paz y para lograr una transición, el Estado debe consolidarse como el poder de facto, haciendo posible la construcción de una Estado local con una capacidad administrativa y política apta para darle soluciones efectivas y eficaces a las problemáticas sociales que se presentan en el territorio (García Villegas & Revelo Rebolledo, 2018).

El desarrollo de capacidades locales en Algeciras debe favorecer a la consolidación de los objetivos de transición y prevenir el desarrollo de nuevos ciclos de violencia que atenten contra

la vida, la integridad y la libertad de las personas que viven en el municipio. Para conseguirlo, las instituciones del Estado deben liderar acciones, programas y proyectos tendientes a orientar, movilizar, coordinar y articular el desarrollo de procesos que permitan a las instituciones prepararse y actuar para afrontar las amenazas, y mitigar las vulnerabilidades y las eventuales consecuencias de violaciones de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades (Ministerio del Interior, 2018).

Con este marco y en esta perspectiva, este libro busca responder la siguiente pregunta: ¿cuál es la capacidad institucional que tiene el Estado local colombiano para favorecer la prevención de la violación del derecho a la vida, a la integridad y a la libertad de las personas en el municipio de Algeciras?

El objetivo general de esta investigación se planteó establecer la capacidad institucional para garantizar los derechos a la vida, la integridad y la libertad de los pobladores del municipio de Algeciras en el departamento del Huila. Como objetivos secundarios se consideraron los siguientes: a) presentar los principales marcos teóricos y conceptuales de la capacidad institucional; b) conocer el marco normativo e institucional de la prevención en Colombia; c) describir las capacidades institucionales —planeación, ejecución, organizacional y relacional— que tiene la Alcaldía Municipal de Algeciras para el desarrollo de una política pública de prevención.

Para el cumplimiento de estos objetivos se adoptó un enfoque de investigación cualitativa con un alcance descriptivo, el estudio de caso como estrategia de investigación y la entrevista y la observación como herramientas de recolección de casos. Esto quiere decir que esta investigación pretende entender con complejidad el fenómeno estudiado, a partir de describir y comprender las dinámicas presentes en un contexto singular.

La investigación nace de mi interés personal, luego de haber sido parte del personal de la Alcaldía Municipal de Algeciras

durante dos años: del 2018 al 2020. Algunas de las ideas presentadas surgen de mi experiencia, contrastadas con diez entrevistas semi estructuradas que se realizaron a expertos, empleados del Estado de diversos niveles y contratistas del municipio de Algeciras. Además, se fundamentaron en documentos de diversa índole, características y procedencia, los cuales se reseñan en las referencias al finalizar el texto.

Pamela Bautista Perdomo, 2024

Capítulo 1. Algeciras entre las realidades de la violencia y la esperanza de la paz

EL MUNICIPIO DE ALGECIRAS ESTÁ UBICADO EN EL NORORIENTE del departamento de Huila. Limita al Norte con el municipio de Rivera; al Sur con el municipio de Gigante y el municipio de San Vicente del Caguán del departamento del Caquetá; al Oriente con el municipio de Puerto Rico, también en el departamento del Caquetá; y al Occidente con Hobo y Campoalegre. (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020). Cuenta con una extensión territorial de 567,7 km2, ubicados sobre la parte media del valle del Magdalena y el ramal de la cordillera oriental. Al sur del municipio se encuentra el valle de Miraflores y al norte el cerro San Juan. Esta ubicación hace que Algeciras tenga prioritariamente una geografía montañosa, con bosque tupido y cielo nublado. (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020). Otra característica geográfica relevante del municipio es su fuente hídrica, de la cual sobresalen el río Neiva y el río Blanco, que están localizados al norte del municipio. Así mismo, cuenta con diversas quebradas y riachuelos como la quebrada La Perdiz y la quebrada Las Moscas, entre otras (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

El municipio cuenta con 24.348 habitantes, de los cuales el 51,25 % son hombres y el 48,75 % son mujeres. El 37,12 % de estos pobladores habita en los 26 barrios que conforman la cabecera urbana y el resto (62,88 %) vive en la zona rural. (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020). Según datos suministrados en el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019, el Índice de Pobreza Multidimensional del municipio para el año 2016 era del 28,1 %, presentando una reducción del 23 % en comparación con los años anteriores. Esta reducción fue resultado de la inversión estatal que permitió mejorar la cobertura en educación, así como el acceso a la salud y a los servicios públicos (PNUD, 2008).

En cuanto al desarrollo económico, el municipio es catalogado como la *Despensa Agrícola de Huila*. Según datos suministrados por el Plan Municipal de Desarrollo, Algeciras, gracias a su diversidad de pisos térmicos, tiene suelos fértiles ideales para el desarrollo de diferentes actividades agrícolas y agropecuarias. Actualmente, el municipio cuenta con 1.789 unidades agropecuarias que representan el 69 % del desarrollo económico del municipio. Se estima que el 22 % de estas unidades está dedicado al cultivo de productos como el café, la caña panelera, el cacao, distintas hortalizas, diversos frutales, pasifloras y, en menor medida, el arroz (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

En cuanto a otras actividades económicas, Algeciras cuenta con establecimientos comerciales como restaurantes, panaderías, salones de belleza, zapaterías y sastrerías. El desarrollo industrial es casi inexistente, solo se encuentran en el municipio algunas fábricas de colchones y una de maquinaria agropecuaria con niveles muy precarios de tecnificación (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020). Por consiguiente, la fuente de empleo predominante en el municipio es el campo, donde se requiere mano de obra no cualificada y donde el índice de informalidad supera el 79 % (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020). Como en el municipio se trabaja prioritariamente con cultivos permanentes, como el café, la mayor oferta de trabajo se presenta en los meses de mayo, junio y julio, cuando se da la época de cosecha. Esto hace que gran parte del año las personas no cuenten con ingresos fijos y que la tasa de desempleo llegue en ocasiones a superar el 13 %, es decir afecta a unas 3.000 personas (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Algeciras tras la sombra del conflicto armado

Algeciras ha sido una de las zonas de mayor incidencia y control territorial por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército de Pueblo (FARC-EP). Por la cercanía

geográfica del municipio a El Pato Balsillas y a otras zonas de influencia histórica de esta organización, se puede argumentar que su presencia comienza desde inicios de 1970. Con el transcurso de los años y con el progreso armado de la organización, Algeciras se convirtió en un punto estratégico para la consolidación territorial y del proyecto político de las FARC-EP (Centro de Memoria Histórica, 2013). Como ya se ha comentado, Algeciras era considerado por las de alto valor estratégico por su ubicación en el suroccidente de Huila, lo que les permitía la comunicación desde los Llanos del Yarí y la Macarena —zona de operación del Bloque Oriental— con San Vicente del Caguán, hacia donde buscaban extender su dominio territorial. Esta localización hacía también de Algeciras una pieza clave en la demarcación de un importante corredor de movilidad que comunicaba al Huila con los departamentos de Cauca y Tolima (Centro de Memoria Histórica, 2016, p. 57).

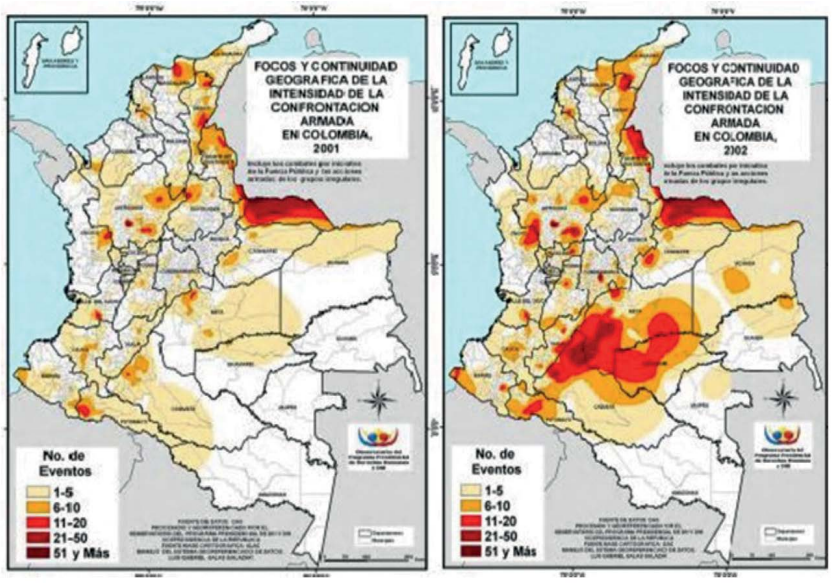
Para la década de los 90 en el Departamento del Huila tenía presencia el Bloque Sur de las FARC-EP con el *Frente 17* en el Norte; el *Frente 61* en los municipios Colombia, Tello y Baraya que colindan con el departamento de Caquetá; el Frente 21 en el sur del departamento; el Frente 13 en el Suroccidente; la Columna Jacobo Arenas en el Occidente y la Columna Teófilo Forero en el oriente del departamento (PNUD, 2010). Durante esta década, la limitada presencia del Estado en el municipio de Algeciras facilitó la permanencia de la Columna Teófilo Forero en su territorio, así como posibilitó su consolidación como referente de autoridad paralelo al orden constitucional. En la práctica, a través de esta Columna, las FARC-EP tuvieron un efectivo control territorial y un alto grado de incidencia en el pensamiento, las acciones y las formas de relacionarse de los pobladores del municipio, en especial los de la zona rural. Esto se logró mediante el establecimiento de códigos de convivencia y el trabajo con el poder comunitario y comunal del territorio para ejercer la justicia comunitaria. Este mecanismo permitió la materialización del control social y se convirtió, por muchos años, en un mecanismo legítimo de resolución de conflictos de pareja, familiares, vecinales y comunitarios en el municipio.

En 1998, el presidente de entonces, Andrés Pastrana, comenzó un proceso de negociación con las FARC-EP que tuvo como sede el Caguán. Para ello expidió la Resolución 085 del 14 de octubre el 1998, mediante la cual se estableció una zona de distensión de 42.000 km2 en los municipios de Mesetas, La Uribe, La Macarena y Vista Hermosa en el departamento de Meta, y San Vicente del Caguán en el departamento del Caquetá, a partir del 7 de noviembre de 1998 y hasta el 7 de febrero de 1999, periodo en el que las Fuerzas Armadas se retiraron de estos territorios, cediendo su control a las FARC-EP. Esta situación provocó un incremento sustancial de las acciones armadas, los secuestros y las incursiones en el Departamentos del Huila, próximo a la zona de distensión (Centro de Memoria Histórica, 2013). En efecto, en este departamento se pasó de 14 acciones armadas entre 1979 y 1991 a 36 acciones entre 1992 y 2002. De estas 36 incursiones realizadas en el departamento, 10 tuvieron lugar en el municipio de Algeciras. Este incremento de las incursiones en el municipio se puede explicar por varios factores, aunque responde primordialmente a dos razones: en primer lugar, y como ya se ha destacado, a la posición geográfica del municipio, que era una pieza clave en los objetivos de expansión de la FARC-EP, pues permitía la comunicación entre San Vicente de Caguán, los Llanos del Yari y la Macarena. Por otra parte, la presencia creciente de las FARC-EP se debió a la proximidad del municipio con la zona de distensión, lo que permitió el constante flujo de guerrilleros, milicianos y material de intendencia, haciendo aún mayor la incidencia de las FARC-EP en Algeciras durante estos años. (Centro de Memoria Histórica, 2013).

En el año 2002, tras la ruptura del proceso de negociación del Caguán, se generó una escalada sustancial en la intensidad de la confrontación armada. El Ejército convirtió a la región en el escenario de diversas operaciones militares, las cuales tuvieron como objetivo la recuperación de la zona de distensión. Por su lado, las acciones de la guerrilla también tendrían aumento. Esto se evidencia en datos presentados por el Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos (2002). En los mapas presentados a continuación se evidencia que el

municipio de Algeciras pasa de tener entre uno y cinco eventos de confrontación armada a tener entre 11 y 20 eventos en el periodo 2001 - 2002.

Figura 1. Focos y continuidad geográfica de la confrontación armada en Colombia 2001-2002



Fuente: datos consultados en Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos

De la misma manera, se agudizó la situación humanitaria en el municipio. Según datos de la Unidad para la Atención a Víctimas del Conflicto Armado, en el transcurso del 2001 al 2002 hubo un incremento en las dinámicas de desplazamiento en un 40,9 %, pasando de 555 casos a 1.359. Así mismo, otro indicador que presentó un incremento fue el de homicidios, que pasó de 121 casos en el 2001 a 264 en el 2002, triplicando de esta manera el promedio nacional.

En 2003 entró en operación la llamada política de Seguridad Democrática, orientada a recuperar el orden público mediante el fortalecimiento de las acciones militares. En Algeciras esto implicó una mayor presencia del Ejército y un proceso de

militarización de la zona rural. Durante este periodo se realizaron capturas masivas en el marco de las operaciones *Aurora* y *El Reflejo*, dirigidas a desarticular las redes de apoyo de la guerrilla en El Toro, La Arcadia y la vereda Betania. Se estima que fueron detenidas alrededor de 200 personas y se practicaron 115 allanamientos, muchos de ellos sin pruebas suficientes y sin que respondieran a órdenes judiciales (El Mundo, 2011).

El significativo aumento del pie de fuerza militar en la región llevó a un cambio en la estrategia de combate de las FARC-EP. En primer lugar, buscaron afectar la gobernabilidad local mediante la amenaza, el secuestro y el asesinato de alcaldes y concejales. En el departamento de Huila entre el 2002 y el 2006 se presentó la renuncia masiva de los concejales en 12 municipios, entre los cuales estaba Algeciras. Incluso, según algunas fuentes periodísticas, se identificó que en el municipio se consolidaron ataques y atentados contra el alcalde municipal y algunos sus funcionarios públicos. En segundo lugar, la reacción de la guerrilla hizo uso del emplazamiento de minas. De acuerdo con datos recopilados por el PNUD (2010), desde 1990 hasta 2006 en el departamento de Huila se presentaron 163 eventos de minas antipersonales y municiones abandonadas sin explotar, siendo el municipio de Algeciras el que presentó el mayor índice con 45 casos, representando el 28 % del total de los eventos presentados en el departamento. Según datos presentados por la Unidad de Víctimas, en el municipio de Algeciras, de 1985 a 2019, se presentaron un total de 64 víctimas por minas antipersonas (MAP), municiones sin explosionar (MUSE) o artefactos explosivos improvisados (AEI), de los cuales se identificó que en el periodo comprendido entre 2002 al 2008 se presentaron el 43,8 % de los casos totales.

En el año 2012, al inicio de los diálogos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, el conflicto en Algeciras empezó a transformarse. Se redujo gradualmente la intensidad de los combates y aumentaron las acciones institucionales orientadas a la participación ciudadana y al fortalecimiento de proyectos productivos locales (CNMH, 2013). No obstante, persistieron

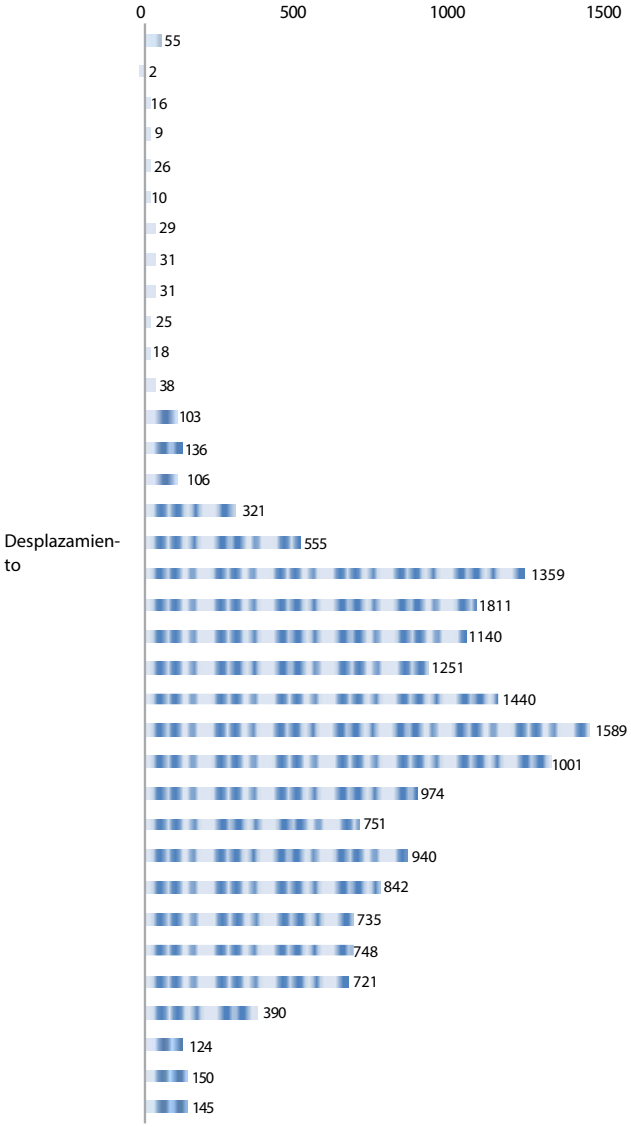
prácticas como la extorsión y el control sobre actividades rurales, reflejando tensiones internas en las estructuras guerrilleras frente al proceso de negociación (PNUD, 2010). Entre 2014 y 2016 se consolidó una disminución más visible de acciones armadas y retornos parciales de población desplazada, lo que preparó el escenario para el tránsito hacia la dejación de armas tras la firma del Acuerdo de Paz en 2016 entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP.

Victimización

Según datos suministrados por la Unidad Administrativa de Reparación a Víctimas del Conflicto Armado, desde 1985 hasta la actualidad en el municipio de Algeciras han ocurrido 21.187 eventos victimizantes; siendo el desplazamiento forzado el de mayor frecuencia con un 81 %, seguido de los homicidios con un 7,9 % de ocurrencia, las amenazas con un 6,21 % y la pérdida de inmuebles con 2,4 %. El resto de los hechos victimizantes también tuvieron ocurrencia con un porcentaje menor del 1 %. De la misma manera, dentro de las afectaciones se pueden identificar sucesos que atentaron contra los derechos colectivos de la comunidad algecireña. En consecuencia, con la Constitución Política de 1991, en sus capítulos II y III, en Colombia se reconocen los derechos colectivos y del ambiente. Esto significa que las comunidades tienen derecho al goce de ambiente sano, el disfrute de los espacios y bienes públicos, a la defensa del patrimonio cultural, al acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, y a la prestación eficiente y oportuna de servicios públicos, y a la garantía de la participación y asociación.

En el municipio de Algeciras, las FARC-EP atentaron contra los espacios y bienes de usos público como: el Banco Agrario, el parque municipal, la iglesia, el edificio municipal y la infraestructura vial. También, en diversas ocasiones, atentaron contra el acueducto municipal y las torres eléctricas, lo que impidió que los pobladores tuvieran garantía de los servicios públicos.

Figura 2. Dinámicas del desplazamiento forzado



Fuente: elaboración propia a partir de la Red Nacional de Información - Corte 22 de junio de 2022.

Las dinámicas de desplazamiento en el municipio de Algeciras evidencian el escalamiento del conflicto armado producto de

la puesta en marcha de la Política de Seguridad Democrática. Según los datos evidenciados en la Figura 2, del 2001 al 2002 hubo un incremento en los desplazamientos del 144 %. Entre el 2002 y 2008 del municipio se desplazaron 8.961 personas, para un promedio de 280 personas desplazadas por año. En el 2009 las cifras de desplazamiento disminuyeron en un 33 %, pasando a 1.440 desplazados durante el año 2008 a 940 en el 2009. De cualquier forma, es necesario destacar que entre los años 2009 y 2015 se presentaron en Algeciras un total de 5.711 desplazamientos, en promedio 815 personas desplazadas por año. En el 2016, al firmar el Gobierno nacional y la FARC-EP el Acuerdo de Paz, se dio una disminución del 83 % en los casos de desplazamiento en el municipio, pasando de 721 casos en el 2015 a 124 en el 2017.

Figura 3. Dinámicas de homicidios

Fuente: elaboración propia a partir de la Red Nacional de Información - Corte 22 de junio de 2020.

Por otra parte, en el municipio de Algeciras se evidencia que entre los años 1985 y 2019 se presentaron 1.639 homicidios a causa del conflicto armado, siendo 2002 el año en el que más casos se presentaron, con un total de 264 homicidios. En la Figura 3

también se puede evidenciar que en el periodo de tiempo comprendido entre 1985 y 1995 en el municipio se presentaron 256 casos, un promedio de 23 homicidios por año. Mientras que entre 1996 y 2006 se llevaron a cabo 1.081 homicidios, equivalente al 65 % del total de los casos reportados. Para el periodo comprendido entre el 2007 y 2017 se presentaron 299 casos, en promedio 27 asesinatos por año. En los dos últimos años, no se tiene reporte de ningún evento de este tipo.

Tras la firma del acuerdo

La firma del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera* (2016), como resultado del proceso de diálogo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, implicó el cese de las acciones armadas de la Columna Teófilo Forero en la región de Algeciras. Los integrantes de dicha estructura armada se acogieron a los procesos de reincorporación, concentrándose inicialmente en el Espacio Territorial de Capacitación y Reincorporación de Miravalle (Caquetá), aunque en el 2024 por motivos de seguridad se ubicaron en el municipio del El Doncello en el mismo departamento. De cualquier forma, la situación descrita anteriormente permitió que la población del municipio, y de gran parte de los territorios ocupados en el país por las FARC-EP hasta la firma del Acuerdo, gozará de un periodo de tranquilidad que no había tenido en décadas y permitió el fortalecimiento del Estado y el régimen político nacional en este territorio (Cárdenas Díaz & Pérez Páez, 2018).

En el año 2017 se comenzó a evidenciar el incremento de las dinámicas de delincuencia común y el expendio de sustancias alucinógenas en las zonas urbana y rural. Durante la época del conflicto armado este tráfico era controlado y desincentivado por las FARC-EP. Sin embargo, desde su retiro y concentración fuera del municipio comenzaron a aparecer panfletos suscritos por la llamada Unidad Manuel Marulanda Vélez FARC-EP, en los que se señala que “tras el aumento de la delincuencia

común y el paramilitarismo en la región de Algeciras y sus alrededores se empezará a ajusticiar a ladrones, marihuaneros, informantes, expendedores de drogas, etc." (Defensoría del Pueblo, 2018, p. 4). Estos panfletos también fueron dirigidos a otros sectores de la población como transportadores, comerciantes, agricultores, integrantes de las juntas de acción comunal y funcionarios públicos, quienes recibieron amenazas a sus vidas e integridad, siendo citados a lugares en la zona rural del municipio para realizar acuerdos o aportes económicos dirigidos a individuos que se identifican como integrantes de las FARC-EP (Defensoría del Pueblo, 2018). A partir del 2019, la misma Defensoría del Pueblo (2020) reconoció que esta dinámica se extendió a comerciantes y pobladores de municipios vecinos, quienes cuentan que la "comisión financiera FARC-EP" les entrega un Paz y salvo en el momento de realizar sus aportes económicos a este grupo. Dado el alto número de extorsiones, los pobladores y sus familias se han visto obligados a desplazarse forzosamente y dar cierre a sus negocios con el fin de salvaguardar sus vidas.

En el 2018, se presentó un primer atentado contra Andrés Bustos, ex combatiente de la Columna Móvil Teófilo Forero y perteneciente al Partido Político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, partido conformado por las FARC-EP tras el acuerdo con el Gobierno. Posteriormente, la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación, instancia creada en el mismo acuerdo, señaló que en el primer semestre del 2020 once (11) familias en proceso de reincorporación fueron desplazadas del municipio de Algeciras hacia Neiva y otras regiones del país. A la par, se presentaron los asesinatos de Esder Pineda Peña, perteneciente también al partido de las FARC-EP, quien fue asesinado en el barrio La Floresta de Algeciras; de Yan Carlos Montaño Ovalle, de 19 años, hijo del ex combatiente José Javier Montaño, asesinado en la zona rural del Algeciras; además, en la vereda Quebradón Sur asesinaron a cuatro personas, dos de ellas eran familiares del ex combatiente Nancer Barrera Bustos (Defensoría del Pueblo, 2020).

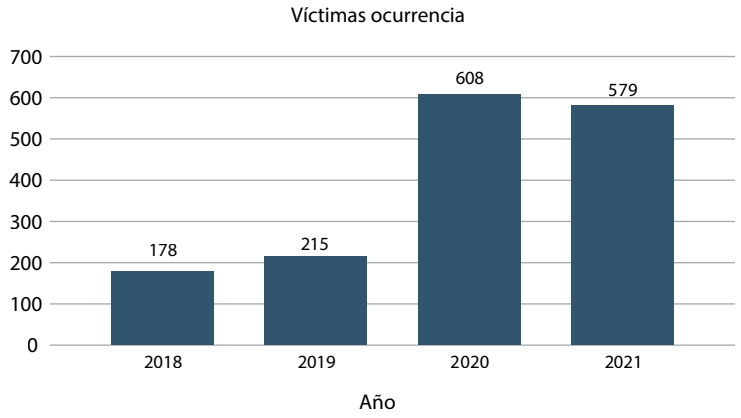
Como se evidencia en los párrafos anteriores, tras la firma del Acuerdo de Paz en el municipio de Algeciras se han presentado vulneraciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. La violencia que se ha presentado en el municipio está relacionada con el surgimiento de nuevos grupos armados al margen de la Ley, denominados Disidencias de la FARC-EP, que buscan recuperar el control territorial y poblacional que tenían las extintas FARC-EP en la región. De acuerdo con la Alerta Temprana n.º 043-2020, de la Defensoría del Pueblo, estas facciones con presencia en el municipio se autodenominan: a) Comisión Financiera de FARC-EP - Unidad Manuel Marulanda Vélez; b) Comisión del Frente 62; c) FARC-EP Segunda Marquetalia Columna Teófilo Forero - Unidad Óscar Mondragón; y d) Columna Móvil Teófilo Forero FARC-EP (Defensoría del Pueblo, 2020).

A pesar de la paz, continua la violencia

En este apartado se hará una descripción de los hechos victimizantes sucedidos en el municipio desde el 2017 hasta el 2021. Como se pudo evidenciar en el apartado anterior, el riesgo a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal está relacionado con la emergencia de nuevos grupos armados residuales, que se enfrentan en el municipio por el control territorial y poblacional que gozaban las FARC-EP.

Según las estadísticas de la Red Nacional de Información (Unidad para las Víctimas, 2022), del año 2017 hasta el 2021 se han presentado 1.691 hechos victimizantes, de los cuales el 70,1 % ocurrieron entre 2020 y 2021. Como se evidencia en la Figura 4, en el 2017 se presentaron 178 de estos hechos, cifra que aumentó un 20,7 % en el 2019 y aproximadamente un 24,1 % en el año 2020. Para 2021, los hechos victimizantes reportados disminuyeron en un 4,7 %, pasando de 608 en el 2020 a 579 hechos reportados.

Figura 4. Víctimas ocurrencia



Fuente: elaboración propia a partir de la Red Nacional de Información - Corte 22 de junio de 2022.

De las personas que fueron víctimas, se identifica que el hecho victimizante de mayor recurrencia fue el desplazamiento forzado. De acuerdo con el Sistema de Información de la Unidad para la Víctimas (2022) se evidencia que del 2018 al 2021 ocurrieron 1.392 desplazamientos forzados. En el año 2018 fueron 166 los pobladores desplazados, cifra que creció en un 9,6 % en el año 2019, en un 327 % en el 2020 y en un 301 % en el 2021.

Los siguientes hechos victimizantes de mayor frecuencia han sido las amenazas y los homicidios. En el 2018 se presentaron 41 amenazas, cifra que en los años posteriores aumentó. En efecto: en el año 2020, esta cifra crecería en 339 %, pasando de 91 casos en el 2019 a 309 en el 2020. En cambio en el 2021 se logró reducir esta cifra en un 10 %, cerrando el año con 278 casos de amenazas registrados en el municipio de Algeciras.

En cuanto a los homicidios, en 2018 en el municipio no se presentó ningún caso, mientras que en el año 2019 sucedieron 17 casos, cifra que aumentó en un 358 % en el año siguiente. Sin embargo, en el 2021 el número de homicidios en Algeciras se redujo en un 9,8 %, pasando de 61 homicidios en el 2020 a 55 en el año siguiente.

Capítulo 2. La prevención de la utopía a la realidad

DE ACUERDO CON EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DEL Estado colombiano, la prevención se entiende como el conjunto de medidas adoptadas por las instituciones para promover el respeto y la garantía de los derechos humanos de todas las personas, grupos y comunidades bajo su jurisdicción. Su propósito último es evitar la ocurrencia de violaciones de derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario, así como neutralizar las causas que generan riesgos excepcionales o, en su defecto, mitigar sus efectos y asegurar condiciones de no repetición.

En este sentido, el presente capítulo tiene como objetivo analizar, a partir de su desarrollo normativo, la evolución y consolidación del concepto de prevención en Colombia, tanto en lo jurídico como en lo institucional. Con ello se busca mostrar, por una parte, cómo el Estado ha transitado de un enfoque reactivo hacia una concepción integral, estructurada en acciones tempranas, urgentes y transformadoras y, de otro lado, cómo este proceso plantea retos tanto para las entidades estatales como para la sociedad civil en la construcción de una paz sostenible.

La necesidad de incluir el enfoque de prevención

El 20 de julio de 1997 el pueblo colombiano fue testigo de la masacre de Mapiripán, en el departamento del Meta. En esta masacre paramilitares del auto denominado Bloque Centauros de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) asesinaron al menos

a 49 personas. Este hecho marcó el inicio de un proyecto expansivo de las AUC en los Llanos Orientales, como parte de una estrategia de control territorial sobre la siembra y producción de cultivos de coca en los departamentos de Guaviare y Meta.

Tras estos hechos de violencia, aproximadamente el 70 % de la población de este municipio se desplazó forzosamente: algunos por vía aérea y terrestre hacia Villavicencio, y otros por vía fluvial hacia San José del Guaviare, dejando a Mapiripán casi deshabitado. Estos acontecimientos evidenciaron la incapacidad del Estado colombiano para prevenir violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (DIH), o, en su defecto, para evitar los daños y mitigar los efectos de la materialización del riesgo en personas, grupos o comunidades (Decreto 1084 de 2015).

Desde entonces, el Estado empezó a cuestionarse la necesidad de mejorar las condiciones de seguridad en los territorios, y comenzó una transición desde un enfoque de intervención reactivo hacia uno de carácter preventivo. En esta lógica se gestó la idea de crear mecanismos de prevención y protección a cargo del Estado, orientados a advertir y a enfrentar de manera temprana hechos violatorios de derechos humanos.

Ese mismo año, el Congreso de la República expidió la Ley 387 de 1997, "por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento, y la atención, protección, consolidación y estabilización socio económica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia". Esta ley creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, cuya principal función es atender de manera integral a las personas desplazadas, para que aquellas en proceso de retorno voluntario, o de reasentamiento, logren su reincorporación económica y social a la sociedad colombiana.

Si bien es cierto que esta política tiene un enfoque predominantemente humanitario, y que gran parte de su desarrollo se centra en mitigar los efectos y consecuencias del desplazamiento

forzado, la Ley 387 también establece acciones orientadas a neutralizar y mitigar las dinámicas de violencia que lo provocan. Estas acciones se enfocan en el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible, así como en la promoción y protección de los derechos humanos y el DIH en las zonas expulsoras y receptoras.

Para cumplir con este propósito, el Sistema Nacional debió implementar una serie de estrategias orientadas a prevenir el desplazamiento forzado. Entre estas estrategias se destacan:

- La elaboración de diagnósticos sobre las causas y los agentes que generan el desplazamiento en diversas zonas del país.
- La conformación de comités municipales, distritales y departamentales, encargados de consolidar grupos de trabajo para la prevención y anticipación de riesgos.
- El desarrollo de acciones encaminadas a evitar y mitigar los riesgos contra la vida, la integridad y los bienes patrimoniales de la población desplazada.
- La asesoría a las autoridades departamentales y municipales responsables de los planes de desarrollo, para que se incluyan programas de prevención y atención (Ley 387 de 1997).

Prevención como deber estatal amplio y multicausal

En el año 2004 la Corte Constitucional expidió la sentencia T-025, la cual reconoce que en Colombia, a causa del desplazamiento forzado, se presenta una violación masiva de derechos humanos. Además, esta situación de vulnerabilidad es prolongada en el tiempo por la omisión reiterada de distintas autoridades de brindarle protección, atención y asistencia a esta población (Corte Constitucional, Sala Tercera de Revisión,

T-653010, 2004). relación a la obligación del Estado de adoptar medidas concretas para evitar la ocurrencia de violaciones a los derechos humanos, la Corte Constitucional señaló, en la misma sentencia T-025 y en las sentencias de seguimiento posteriores, que el Gobierno colombiano no ha implementado de manera adecuada las acciones necesarias para prevenir tanto violaciones a los derechos humanos como infracciones al derecho internacional humanitario. Para subsanar esta situación la Corte Constitucional señaló la necesidad de cambiar el enfoque de intervención del Estado. Se trata de que este no conciba la prevención solo como una respuesta inmediata a los hechos victimizantes en particular y, en general, ante hechos marcados por la violencia, sino que más bien la asuma como una acción estatal que debe enfocarse en desarrollar mecanismos de seguimiento, análisis y valoración de las amenazas, vulnerabilidades, espacios con alto riesgo y capacidades institucionales y comunitarias de los territorios.

Desarrollo institucional:

La Corte así mismo recomendó el desarrollo de un Sistema Nacional de Prevención, a través del cual se puedan articular todas las acciones del Estado colombiano en materia de derechos humanos. Esta plataforma, según la Corte, tendría como propósito diseñar "los principios, criterios orientadores, políticas, planes, programas, proyectos, procedimientos, mecanismos de coordinación nación-territorio, sistema de información y mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación", en materia de prevención (Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento, 219/11, 2011). La Corte también insistió en la necesidad de que el sistema funcione en el marco de una política pública de prevención que haga posible que las autoridades, en cabeza de la Agencia de Acción Social, puedan definir los lineamientos y complementos que orientarán este proceso y facilitarán la definición de un cronograma y de los medios para su ejecución o implementación (Corte Constitucional, Sala Segunda de Revisión, 008/09, 2009).

El rol de las entidades territoriales

En el Auto 314 del 2009 la misma Corte hace una aproximación al marco legal y jurisprudencial relevantes a los principios y reglas de concurrencia, subsidiaridad y complementariedad en la aplicación de la política de víctimas en los diversos niveles de Gobierno. Por otra parte, y de acuerdo con la Ley 119 del 2008, el Ministerio del Interior, junto con las Agencias Presidenciales para la Acción Social, tiene el deber de acompañar en el proceso de formulación de Planes Integrales Únicos de nivel municipal, distrital y departamental (Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento, 314/09, 2009). En estos instrumentos de planeación las entidades territoriales deben:

- Identificar y caracterizar la población en situación de desplazamiento ubicada en su jurisdicción.
- Identificar y caracterizar la información sobre el nivel de atención, caracterizando la población que busca atender, los programas y acciones a ejecutar de acuerdo con los componentes de la política pública y otros instrumentos de planeación territorial como los Planes de Desarrollo.
- Identificar y caracterizar la asignación de recursos físicos, humanos, logísticos, económicos y técnicos con los que cuenta la entidad para atender a la población desplazada (Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento, 314/09, 2009).

Por otra parte, en el Auto 219 del 2011 la Corte Constitucional señaló que el componente de prevención requiere de algunos programas, planes y proyectos puntuales a corto, mediano y largo plazo en el marco de diversos instrumentos de planeación territorial. De acuerdo con los informes de seguimiento presentados por el Ministerio del Interior en el año 2011 se incorporaron acciones destinadas a la protección y prevención del desplazamiento forzado en doce Planes Únicos Departamentales. De la misma manera, se informa que entidades nacionales ofrecieron asesoría

técnica para el fortalecimiento de las Mesas de Prevención, la formulación de 31 Planes Departamentales y Subregionales de Prevención, así como para la formulación y puesta en marcha de 70 Planes de Contingencia para la atención de desplazamientos masivos (Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento, 219/11, 2011). Lo anterior muestra que la existencia de estrategias y desarrollos de carácter territorial son factores claves para la prevención y para la focalización de lugares con alto riesgo, los cuales se identifican por medio de un análisis y valoración de las amenazas, vulnerabilidades y capacidades institucionales y comunitarias de un determinado lugar. Sin embargo, las Corte Constitucional cuestiona la pertinencia y durabilidad de estas medidas territoriales, puesto que estos planes y programas no están siempre enmarcados dentro de una ruta, un lineamiento o una política de prevención de carácter nacional que facilite la planeación, la ejecución y los seguimientos de estas medidas (Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento, 219/11, 2011)

Herramientas y desarrollo técnico:

Por otra parte, la Corte Constitucional instó al Estado colombiano a unificar el concepto de prevención entre los distintos componentes de la seguridad pública y a fortalecer los mecanismos de análisis, sistematización y seguimiento del conflicto armado. Señaló falencias en la articulación de las bases de datos de las distintas entidades con responsabilidades en el tema, como el Programa Presidencial de DD. HH., el Programa contra Minas Antipersonales y el Sistema de Alertas Tempranas. Además, aunque el Ministerio del Interior desarrolló una matriz para valorar el riesgo, esta solo aplica a casos individuales, sin abordar adecuadamente el riesgo colectivo (Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento, 008/09).

Enfoques diferenciales:

La Corte Constitucional también ha insistido en incorporar un enfoque diferencial en las acciones estatales de protección y

prevención, especialmente en contextos en los que persiste el conflicto armado y se presentan violaciones sistemáticas de los derechos humanos. En este sentido, ha emitido una serie de autos que orientan la manera en que el Estado debe reconocer y responder a las situaciones de riesgo que enfrentan poblaciones específicas. Los Autos 251 y 092 de 2008, junto con los Autos 006, 005 y 004 de 2009, establecieron presunciones de riesgo especial para ciertas personas, grupos o comunidades, tomando en cuenta condiciones particulares como la edad, el género, la orientación sexual, la pertenencia étnica o la situación de discapacidad.

Prevención como un deber transformador

Se reconocen tres hitos clave en el desarrollo de la normatividad, las instituciones y las directrices estatales orientadas a prevenir las violaciones de los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario. Estos hitos reflejan una visión más amplia e integral por parte del Estado, estructurada en torno a tres momentos fundamentales: prevención temprana, prevención urgente y garantías de no repetición (Defensoría del Pueblo, 2018).

- **La prevención temprana** abarca las acciones institucionales orientadas a identificar y abordar las causas estructurales que generan violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH). El propósito central de la prevención temprana, como su nombre lo insinúa, es anticiparse al riesgo y transformar las condiciones que lo propician.
- **La prevención urgente** se activa ante la inminencia de una violación o infracción. Ante este tipo de situaciones, las instituciones deben adoptar de manera inmediata acciones, planes y programas específicos para mitigar los daños y proteger a personas, grupos o comunidades en situación de especial vulnerabilidad.

- **Las garantías de no repetición** comprenden aquellas medidas estructurales y transformadoras dirigidas a impedir que estas violaciones vuelvan a ocurrir, generando condiciones sostenibles de seguridad, justicia, reparación y reconciliación.

En ese marco, se destacan tres hitos normativos fundamentales:

- Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras). Esta ley establece un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas que hacen efectivos los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. La ley también ordena al Estado desarrollar acciones preventivas enfocadas en los grupos en mayor situación de riesgo —como mujeres, niños, niñas, adolescentes, adultos mayores, líderes sociales, sindicalistas, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado—, promoviendo la superación de estereotipos que refuerzan la discriminación, especialmente contra las mujeres, en el contexto del conflicto armado.
- Decreto 4912 de 2015: mediante este decreto, el Ministerio del Interior organizó el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, a la integridad, y a la libertad y seguridad de personas, grupos y comunidades en situación de riesgo extraordinario o extremo. Este decreto define directrices tanto para el componente preventivo como para el de protección, fortaleciendo la capacidad institucional de respuesta ante amenazas concretas.
- Decreto 1581 de 2017: desarrolla la Política Pública de Prevención de Violaciones a los Derechos Humanos, cuyo objetivo es implementar iniciativas, acciones sociales y estrategias institucionales orientadas, por un lado, a evitar la aparición de riesgos excepcionales, o en su defecto, a mitigar sus efectos; y por otra

parte, a garantizar la no repetición de las violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades.

Desarrollo institucional:

En el marco de las recomendaciones de la Corte Constitucional sobre la necesidad de contar con un sistema articulado de prevención, el Estado colombiano avanzó en la creación y consolidación parcial del Sistema Integral de Prevención, liderado por el Ministerio del Interior y en coordinación con otras instituciones públicas. Este proceso permitió unificar concepciones en materia de prevención, clarificar las responsabilidades de cada una de las entidades públicas y, por tanto, fortalecer los mecanismos de articulación interinstitucional, asegurando que las acciones se desarrollen de manera coordinada y diferenciada en los tres momentos de la prevención: temprana, urgente y al establecer garantías de no repetición. Así mismo, se puso en marcha una política de prevención que integra y optimiza los instrumentos ya existentes, define lineamientos claros para la gestión del riesgo y articula los espacios intersectoriales e interinstitucionales, logrando una mayor coherencia en la planeación, seguimiento y respuesta a nivel nacional y territorial.

El rol de las entidades territoriales:

En el desarrollo del enfoque preventivo las instituciones territoriales del Estado han adquirido un papel cada vez más protagónico y activo. De manera progresiva, y bajo los lineamientos definidos por el nivel central, estas entidades han integrado a su arquitectura institucional espacios de articulación interinstitucional, así como han contemplado diversos instrumentos de planeación, que han resultado fundamentales para identificar las capacidades locales orientadas a reconocer tempranamente los riesgos, atender y mitigar emergencias inminentes, y a responder de forma oportuna ante violaciones de derechos

humanos e infracciones al derecho internacional humanitario en sus territorios.

En este marco de la ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, los municipios tienen la responsabilidad de formular e implementar sus propias políticas de prevención, así como sus Planes Integrales de Prevención y otros instrumentos dirigidos a mantener la seguridad y el orden público en su jurisdicción. Estos instrumentos deben orientarse a remover las causas estructurales del riesgo, fortalecer las capacidades locales para la identificación, gestión y seguimiento del riesgo, y focalizar territorios y poblaciones en mayor vulnerabilidad frente a violaciones de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad. Además, deben articularse e incorporarse en el Plan de Desarrollo Municipal y Departamental para garantizar su financiación, sostenibilidad y ejecución.

En coherencia con los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, cuando no se cuenta con las capacidades suficientes para ejecutar las estrategias o acciones contempladas en los Planes Integrales de Prevención, las autoridades locales deben convocar a las instituciones de orden departamental y nacional. Esta coordinación se debe realizar a través de instancias como el Comité de Justicia Transicional y su Subcomité de Prevención y Protección, que funcionan como espacios de planificación conjunta, definición de responsabilidades y gestión de apoyos técnicos y financieros.

De acuerdo con el Decreto 1782 de 2017, en su artículo 2.4.3.9.3.1, los principales instrumentos de coordinación interinstitucional para la prevención de violaciones a los derechos humanos son: los Planes Integrales de Prevención; los Planes de Contingencia; los Planes de Prevención de Reclutamiento y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes; y los Planes de Acción contra Minas Antipersonales. También se incluyen Planes Sectoriales de Prevención, Rutas para la protección de los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad, y Mecanismos locales de respuesta frente a riesgos identificados.

Instrumentos para la coordinación y articulación interinstitucional para la implementación de la política pública

Planes Integrales de Prevención

Los Planes Integrales de Prevención son herramientas de acción política y gestión para las instituciones territoriales, orientados a identificar riesgos contra los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. Su elaboración parte de un análisis participativo del riesgo, en el que el Subcomité de Prevención y Protección desarrolla o actualiza la línea de tiempo de eventos victimizantes, la matriz de riesgo y la cartografía social, con el fin de detectar escenarios y zonas críticas, sectores sociales en riesgo y las condiciones que los generan. A partir de esta información se definen los objetivos del plan, las estrategias y responsables, el protocolo de actuación, las metas e indicadores, así como los recursos, fuentes de financiación y el cronograma de ejecución. Estos planes se articulan con otros instrumentos de planeación territorial, como el Plan de Acción Territorial (PAT), el cual se integra directamente en el Plan de Desarrollo Territorial. Su formulación se realiza en el Subcomité de Prevención y Protección, con la participación de instituciones locales, regionales y nacionales, junto con representantes de las víctimas y de los grupos poblacionales en mayor riesgo. La aprobación y el seguimiento corresponden a los Comités de Justicia Transicional, máximas instancias de coordinación y diseño de la política pública de víctimas en departamentos y municipios (Decreto 1581 de 2017).

Plan de Contingencia

El Plan de Contingencia es una herramienta técnica municipal, distrital y departamental para construir capacidades de respuesta institucional local que permitan garantizar, en la fase de inmediatez, la protección y respuesta humanitaria adecuada y

pertinente, eficaz y oportuna, coordinada y complementaria para cubrir las necesidades primarias de las víctimas de eventos de violencia ocurridos en el conflicto armado interno. Para hacerlo, teniendo en cuenta el enfoque diferencial, se definen como sus elementos constitutivos (Unidad para las Víctimas, 2023):

- Diagnóstico de riesgo de victimización.
- Rutas de respuesta por componente de atención inmediata, hecho victimizaste y responsable institucional.
- Necesidades y medidas de alistamiento para la implementación de las rutas.
- Árbol de comunicaciones.
- Definición de recursos financieros, humanos y físicos.

Plan de Prevención de uso y reclutamiento de niños, niñas y adolescentes

El Plan de Prevención y uso de niños, niñas y adolescentes establece que las autoridades locales, en coordinación con el Estado nacional, la sociedad y la familia, deben implementar mecanismos eficientes para evitar el reclutamiento y utilización de menores de edad por parte de grupos armados ilegales y organizaciones delictivas. La prevención temprana se enfoca en comunidades con presencia de actores armados, economías ilícitas, micro tráfico o altos niveles de pobreza, fortaleciendo entornos protectores y promoviendo la auto seguridad mediante redes familiares, comunitarias e institucionales, así como por medio de actividades deportivas, culturales, sociales y pedagógicas dirigidas a la población en riesgo.

La prevención urgente se activa ante amenazas o riesgos inminentes, requiriendo acciones inmediatas lideradas por las autoridades competentes y articuladas con actores sociales. En casos críticos se ponen en marcha las rutas de prevención y protección, y se convoca de manera extraordinaria al Comité de

Justicia Transicional, con el fin de coordinar la respuesta institucional y salvaguardar la integridad de los menores.

Planes de Acción contra Minas Antipersonales

En el marco del cumplimiento de los compromisos adquiridos por Colombia al suscribir la Convención sobre la Prohibición de Minas Antipersonales, reglamentados en la normatividad interna por Decreto 1649 de 2014, la Dirección para la Acción Integral contra Minas Antipersonales es la instancia responsable de liderar el desarrollo de la política integral contra el riesgo de minas. Esta tiene como objetivo superar los principales obstáculos que ha tenido la consolidación de una institucionalidad eficiente y eficaz en prevenir nuevas víctimas, y avanzar eficientemente en la labor del desminado humanitario. Los Planes de Acción contra Minas Antipersonales son una guía de acción política y de gestión para las instituciones públicas, que busca reducir el impacto social, económico y ambiental que generan las Minas Anti personal (MAP) y las Municiones Sin Explosionar (MUSE) en los territorios del país y sus comunidades. Para ello, dichos planes precisan acciones en tres ejes de trabajo: desminado humanitario, educación en el riesgo de minas y la atención integral a las víctimas. (Decreto 1581, 2017, art 2.4.3.9.1.5)

Enfoque de intervención:

La prevención de violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades debe sustentarse en tres enfoques complementarios: diferencial, territorial y de derechos humanos.

- El enfoque diferencial, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Autos 251 y 092 de 2008, y 006, 005 y 004 de 2009), reconoce presunciones de riesgo especial para ciertos sectores de la población cuyas condiciones particulares —como edad, género, orientación sexual, pertenencia étnica o situación

de discapacidad— los hacen más vulnerables frente a amenazas, por lo que las medidas estatales deben diseñarse con un impacto diferenciado y ajustado a estas realidades (Decreto 1581 de 2017).

- El enfoque territorial, que reconoce el espacio como un factor determinante que condiciona recursos, identidades y reglas de interacción, influyendo directamente en las dinámicas económicas, políticas y sociales de las comunidades. Bajo este enfoque, las acciones preventivas deben adaptarse a las especificidades de cada contexto regional y local, tanto urbano como rural, asegurando pertinencia y eficacia (Barrera, Beltrán & Alboleta, 2019; Decreto 1581 de 2017).
- El enfoque de derechos humanos, entre otras, exige que la prevención se conciba como un proceso permanente de inclusión, deliberación y participación efectiva, incorporando mecanismos de control social, rendición de cuentas y fortalecimiento de capacidades tanto para titulares de derechos como para quienes tienen deberes en su garantía (CIDH, 2018).

Juntos, estos tres enfoques permiten que la acción estatal en prevención sea integral, contextualizada y centrada en la dignidad humana.

El rol de la sociedad civil:

La sociedad civil tiene un papel vital en la prevención de las violaciones de los derechos humanos, así como en el desarrollo de prácticas sociales orientadas a favorecer el respeto de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad en el quehacer cotidiano de las comunidades (Unión Interparlamentaria, 2016). Desde esta perspectiva, el Estado colombiano debe potencializar los elementos internos —conocimientos, técnicas, experiencias, habilidades, destrezas, valores y recursos— con los que cuentan los individuos, grupos y comunidades, necesarios para contrarrestar las amenazas, mitigar las vulnerabilidades y

las eventuales consecuencias de una materialización del riesgo (Decreto 1581, 2017). Para desarrollar estos propósitos, el Estado reconoce que debe fortalecer el vínculo de la sociedad civil con los espacios de prevención, principalmente con aquellos dirigidos a la identificación, el análisis y la gestión del riesgo. (Decreto 1581, 2017, art 2.4.3.7.2.1). Así mismo, se deben desarrollar estrategias dirigidas a la generación de capacidades de los grupos y comunidades, y, en consecuencia, al fortalecimiento de prácticas propias de prevención y protección individual y colectivas (Decreto 1581, 2017, art 2.4.3.7.2.3).

Otro factor que reconoce el Decreto 1581 de 2017 es que la violencia en general y las violaciones a los derechos humanos, en particular, también se explican a partir de comportamientos, creencias y actitudes cotidianas de los ciudadanos, que afectan los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. Por consiguiente, la política debe favorecer el conocimiento y aprobación de los derechos humanos, asumiéndolos como un conjunto de valores universales que el individuo debe incorporar en su vida cotidiana, de forma tal que sea posible la construcción de una realidad social y política favorable el desarrollo democrático y la reapropiación de la ciudadanía (Decreto 1581, 2017).

Capítulo 3. La casa y sus cimientos: ¿de qué está hecha la capacidad institucional?

EN EL CAPÍTULO ANTERIOR, SE DESTACARON LOS LINEAMIENTOS institucionales más recientes que el gobierno nacional ha desarrollado para favorecer la prevención de violaciones del derecho a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. Estos lineamientos buscan que las entidades territoriales puedan tener la capacidad de liderar acciones, programas y proyectos tendientes a orientar, movilizar, coordinar y articular el desarrollo de procesos que permitan a una institución prepararse y actuar para afrontar las amenazas, mitigar las vulnerabilidades y las eventuales consecuencias de violaciones de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades.

En consecuencia, y para que esta investigación pueda responder a sus objetivos, es indispensable abordar el concepto de capacidad institucional. Con este propósito, en este capítulo se analizarán, por una parte, las diversas conceptualizaciones con las que se ha abordado el concepto; y, por otra, la propuesta de diversos autores de cómo medirla.

La capacidad institucional como concepto

La capacidad institucional es un concepto tradicional en la literatura de la ciencia política y la administración pública. Sin embargo, este no ha sido comprendido de forma unívoca y, más bien, ha sido utilizado de manera arbitraria por diferentes autores, lo que a veces dificulta la distinción entre desempeño gubernamental, desarrollo institucional y buen gobierno. Por lo

anterior, en este apartado se hará un esfuerzo por entender la evolución del concepto y su adaptación para responder a los nuevos problemas de la gestión pública de las agencias del Estado (Quispe Mogollón, 2014).

La primera aproximación al concepto de capacidad institucional se hizo en la década de los 80, cuando la preocupación de los gobiernos estaba dirigida al fortalecimiento institucional que, según la UNESCO, se conseguía a través de técnicas de reingeniería organizacional centrada en el mejoramiento de la estructura interna, los sistemas y las estrategias de las organizaciones estatales. En este momento el análisis se centró en identificar cómo el Estado podría lograr que las políticas fueran eficientes y eficaces. Sin embargo, en estos primeros acercamientos la atención se limitó al aparato organizacional responsable de las políticas públicas, y a aspectos técnico administrativos que impedían el éxito de las políticas, en particular en la construcción, mejoramiento y fortalecimiento de la estructura interna, los sistemas, las estrategias de la organización y los procedimientos (Quispe Mogollón, 2014).

En la década de los 90, se presentaron nuevas comprensiones del concepto de capacidad institucional, y se dieron nuevos énfasis en el marco del cambio de paradigma del Estado de bienestar al Estado mínimo que se presentó en estos años. En este proceso se logró identificar que ni las democracias ni los mercados podrían funcionar de forma adecuada, a menos que los gobiernos fueran capaces de diseñar e implementar políticas públicas apropiadas, administrar los recursos equitativamente y con más transparencia y eficiencia. Por consiguiente, la comunidad internacional llegó a reconocer la necesidad de fortalecer las instituciones públicas y encaminar las intervenciones al buen gobierno, cuya característica fundamental era la construcción de capacidades institucionales como base del proceso (Grindle, 1997; Ospina, 2002). Según Grindle (1997) el enfoque de *buen gobierno* relaciona el problema de la capacidad del sector público con tres dimensiones: el desarrollo del recurso humano (sistemas y procesos de personal), el fortalecimiento

organizacional (sistemas de gestión) y la reforma institucional (instituciones y sistemas a nivel macro).

En la primera década del siglo xx se da de nuevo un cambio en el marco de referencia, aproximando el concepto a la gobernanza —*governance*—. Desde esta perspectiva, la capacidad institucional va más allá del aparato administrativo estatal y busca priorizar la red de interacciones entre el sector público, el privado y las organizaciones no gubernamentales en la gestión de los asuntos públicos. Para la gobernanza lo principal es la participación de la ciudadanía en las decisiones que se toman en la gestión pública, en particular en el proceso de la política pública, desde su formulación y diseño hasta su implementación y evaluación. Según Savitch (1998), la fortaleza de la organización gubernamental está en actuar a través de la diversidad, el pluralismo, la autonomía y la interdependencia con relación a otras organizaciones en el sistema. Por lo tanto, como pilares de la capacidad institucional están la transparencia, la rendición de cuentas y, sobre todo, la participación y la eficiencia de las acciones públicas.

Las diversas aproximaciones al concepto de capacidad institucional, que se han dado en diferentes momentos históricos coinciden en comprender las organizaciones públicas como capaces de realizar los fines del Estado y responder a los problemas públicos mediante la formulación, aplicación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas (Rosas, 2008). De la misma manera, esas distintas comprensiones coinciden en el reconocimiento de la capacidad de las organizaciones públicas de aportar distintos elementos o procesos que "han conducido a la generación de una escala agregada de factores que han buscado describir el concepto de la capacidad institucional, partiendo de una visión simple hasta llegar a definiciones más complejas y sistémicas" (Duque, 2012, p. 14).

En congruencia con lo anterior, en la primera etapa de las aproximaciones conceptuales que se centran en la habilidad del estado para cumplir tareas, se deja de lado el entorno y se

centra en el aparato administrativo desde una visión técnica burocrática. Entre las visiones administrativas de la capacidad institucional se destacan autores como Fukuda-Parr (2002), quien define el término como la habilidad de las instituciones para desempeñar sus funciones, resolver problemas y fijar y lograr objetivos. En esta misma línea encontramos a Migdal (1998), quien habla de la capacidad institucional como aquella que tienen los líderes estatales de utilizar los órganos del Estado, con el fin de lograr que se cristalicen sus decisiones en el seno de la sociedad.

Por su parte, algunos autores definen la capacidad como la habilidad que tienen las instituciones de adaptarse a la coyuntura cambiante. Los autores que más se relacionan con esta perspectiva son Weiss (1998) y Willems (2004). La primera define la capacidad institucional como la capacidad transformativa del Estado, entendida como la habilidad para adaptarse a los choques y a las presiones externas; y el segundo, como la habilidad de movilizar o adaptar las instituciones para dar respuesta a un problema público. También Oslak (2004) entiende la capacidad institucional como la producción de valor público, aplicando efectivamente los recursos humanos, materiales y tecnológicos que posee el aparato administrativo del Estado para sortear las restricciones, condiciones y amenazas de su contexto. Por consiguiente, el Estado lleva a cabo determinadas acciones preestablecidas, superando las restricciones del entorno institucional y el contexto con el objetivo de promover el bienestar general (Tobelem, 1992, como se citó en Rosas, 2019).

Complementario a esta perspectiva se encuentra un grupo de actores que toman en cuenta el entorno y los procesos internos, pero ponen énfasis en los resultados de la organización. Entre los autores más destacados de esta aproximación están Hilderbrand y Grindle (1997), Land (2000), Burns (2005) y Ospina (2002), quienes definen la capacidad institucional como la habilidad de desempeñar tareas apropiadas con

efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Savitch (1998), por su parte, la entiende como la habilidad de las organizaciones para absorber responsabilidades, operar más eficientemente y fortalecer la rendición de cuentas. También está Chávez y Rayas (2006) quien la asume como el desarrollo de la estructura de toda institución que le hace posible asumir sus responsabilidades de manera ordenada y coordinada, tanto en el corto como en el mediano y el largo plazo. Por lo tanto, la realización de tareas y su grado de cumplimiento también se relaciona con los principios de la nueva gestión pública: la eficacia, la eficiencia y la transparencia. Bajo esta perspectiva, no se puede hablar de carencia institucional, pero no todas las instituciones del gobierno tienen la misma habilidad para la atención de aquellos problemas que son de su responsabilidad. Igualmente, las capacidades no son las mismas para todos los problemas, sino que se construyen y fortalecen a partir de las particularidades de cada asunto público.

Finalmente, están autores cómo Reppeto (2007), quien define la capacidad institucional como "la aptitud de las instancias gubernamentales de plasmar en las políticas públicas los máximos niveles posibles de valor social" (citado por Rosas, 2008, p. 88). Para este autor el análisis de Estado y su capacidad institucional debe evidenciar los componentes administrativos y cómo las instituciones interactúan entre sí con los sectores privados y sociales que buscan involucrarse activamente en determinados campos de la esfera pública (Rosas, 2008). Esta visión permite comprender que la capacidad institucional tiene dos dimensiones: la primera, la capacidad administrativa que analiza la estructura, el funcionamiento de la entidad, los recursos y los instrumentos técnicos burocráticos que tienen las instituciones para cumplir sus objetivos esenciales; la segunda, la capacidad política, que es la habilidad de los gobernantes para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos (Reppeto, 2007, p. 54).

¿Cómo se mide la capacidad institucional?

Después de habernos centrado en el desarrollo conceptual de la capacidad institucional, en este apartado pretendemos recalcar los fundamentos empíricos que componen el concepto. De acuerdo con Sartori (2015, p. 65), el concepto de capacidad institucional tienes diversos componentes, factores o indicadores que permiten demostrar la presencia, o no, de la capacidad institucional de los gobiernos. Algunos de estos componentes pueden tener un referente empico claro, mientras que otras aproximaciones no logran reducir estos atributos a propiedades observables, pero se pueden servir de guía orientada a valorar, fortalecer y desarrollar la capacidad institucional.

En la actualidad, la capacidad institucional se puede enfocar en distintos niveles de análisis, desde el ámbito individual hasta el contexto global en el cual se desenvuelven las instituciones. Según Grindle (1997) y Forss Venson (2003), la capacidad institucional puede enfocarse en cinco niveles: 1) el individuo; 2) la organización; 3) la red de organizaciones; 4) la gobernación pública; y 5) las normas, valores y prácticas sociales. Esta aproximación teórica es reinterpretada por Rosa (2008), quien afirma que la capacidad institucionales estructura en tres niveles: micro, meso y macro.

El nivel macro se centra en el entorno o en el contexto en el que se desenvuelven las entidades. Desde este nivel, los atributos que definen la capacidad institucional están relacionados con las reglas de juego formales e informales socialmente compartidas que moldean las interacciones de los hombres en determinado contexto. Para Oslack y Orrelana (1993) el déficit de capacidad institucional puede estar relacionado con vacíos o carencias en la normatividad existentes para el cumplimiento de determinado objetivo. Esta situación aumenta la incertidumbre respecto de los derechos y obligaciones que cada parte debe desempeñar para el cumplimiento de determinada función. En cuanto a las reglas de juego informales, los autores se refieren

a las normas, valores y prácticas sociales que restringen el desarrollo de las actividades.

El nivel meso de la capacidad institucional se enfoca en la organización, y busca conocer el funcionamiento general de las entidades ejecutoras y evaluar la eficacia y eficiencia de esta. Según Carrera Hernández y Rivera Navarro (2018), este nivel comprende dos ámbitos: el interno y el externo. En el ambiente interno los autores se refieren a aspectos relacionados con el aparato organizacional, así como a aspectos técnico-administrativos. En esta perspectiva está Castro (2011), quien señala que la capacidad se relaciona con tres componentes:

- La planificación, que es entendida como la habilidad que tienen las administraciones para definir sus metas e implementar acciones concretas para alcanzar los objetivos propuestos.
- La ejecución, que es la capacidad de las instituciones para llevar a cabo gastos e inversiones previstas de acuerdo con lo planeado y aprobado.
- Lo operacional, entendido como la destreza para hacer un uso adecuado de insumos para la entrega de bienes.

También, autores como Quispe Mogollón (2014) enfatizan en el nivel organizacional y funcional de las instituciones, competencias y funciones según estructura orgánica. Para Oslack y Orrelana (1993) la organización interna debe favorecer la especialización y la no simultaneidad de las funciones o de responsables en una misma tarea, así como la conformación de una unidad formalmente constituida que asuma la responsabilidad.

La capacidad organizacional se refiere a la concordancia entre las metas de la organización, los recursos, los procesos y la infraestructura con que las instituciones cuentan para darle cumplimiento a sus funciones. La literatura especializada diferencia los recursos con los que cuenta las instituciones de la siguiente manera:

- Los recursos humanos, que se refiere al número de personas dedicadas a la gestión y a la coordinación de las acciones orientadas a atender el problema, el tipo de personal contratado (directivo u operativo), el tiempo de dedicación, el tipo de contratación y la idoneidad del perfil (formación o actividades laborales desempeñadas).
- Los recursos financieros, que hacen relación a la disponibilidad de recursos públicos destinados a un determinado asunto.
- Los recursos técnicos y tecnológicos, que comprenden la aplicación de nuevas tecnologías para dar respuesta a las necesidades y a la misión de la entidad (Rosas, 2008).

En cuanto al ámbito externo, los autores que exploran estas características se centran en evidenciar las relaciones entre diversas instituciones para cumplir determinado objetivo. Desde esta perspectiva, se pueden evidenciar aspectos relacionados con la manera en que las instituciones construyen procesos de entendimiento común de la problemática pública y fijan objetivos igualmente comunes para darle atención a esta, de acuerdo con sus competencias y su misionalidad. Estas acciones se concretan en escenarios de interacción inter institucional, en instrumentos de planeación conjunta, en procesos de intercambio de información y en el desarrollo de acciones comunes dirigidas a fomentar la transferencia de capacidades (Rosas, 2008).

Desde la perspectiva de Cabrero (2004), la exploración del ámbito externo debe explorar cómo se desarrollan las relaciones inter gubernamentales, y si estas favorecen o no la articulación de los diversos niveles de gobierno. Por ejemplo, desde esta perspectiva se debe evidenciar la existencia de procesos de asesoría y capacitación que permitan canales para transmitir conocimiento y para facilitar la actualización de sistemas informáticos que mejoren la capacidad administrativa, así como el

establecimiento de convenios de colaboración para el trabajo conjunto en la solución de problemas específicos (Rosas, 2008).

Por su parte, el nivel micro tiene como objeto de evaluación la unidad más pequeña, esto es el factor de los recursos humanos, o bien los individuos con los que cuenta la organización gubernamental para cumplir con un fin específico. Este nivel asume que las habilidades y aptitudes de los individuos dentro de cada organización determinan su actuación en cumplimiento de sus funciones; por ello los individuos son la base para el éxito de cualquier acción o política.

Como se observa en lo dicho hasta aquí, y tal como lo expresan Munck y Verkuilen (2002), el abordaje de la capacidad institucional se ha enfrentado desde diversos enfoques. Algunos, con aproximaciones más minimalistas, ponen en relación pocos componentes y atributos, en una perspectiva que puede ser práctica, pero que corre el riesgo de no considerar algunos aspectos importantes y determinantes para una comprensión cabal de la capacidad institucional. Por otro lado, hay autores con visiones más maximalistas, cuyos análisis parten de reconocer que existe una diversidad de factores que determinan la capacidad institucional, y que estos no están solo relacionados con las características y la actuación del aparato burocrático, sino que también involucran cuestiones políticas que se configuran y en las que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional (Rosas, 2008).

En esta investigación se partirá por reconocer que la capacidad institucional tiene distintos indicadores o componentes que la determinan. Estos están ubicados en diversos niveles y se buscará precisar la relación existente entre ellos. Por esta razón, el estudio ha acogido las visiones de Grindle (1997) quien reconoce que en la capacidad institucional se pueden constatar cinco niveles: 1) el individuo; 2) la organización; 3) la red de organizaciones; 4) la gobernación pública; y 5) las normas, valores y prácticas sociales. Sin embargo, para el estudio de caso

de Algeciras solo se abordarán dos niveles: el nivel organizativo y la red de organizaciones.

El primero, el nivel organizativo, busca identificar, conocer y describir el funcionamiento general de las instituciones en el desarrollo de acciones dirigidas a la prevención. Para ello, se abordará en la planificación y ejecución programática y presupuestal de la política pública de prevención a nivel municipal, enfatizando en los aspectos que se muestran en la Tabla 1:

Tabla 1. Variables para describir el funcionamiento general de las instituciones

Planeación programática	Habilidad que tienen las administraciones para definir sus metas e implementar acciones concretas para alcanzar los objetivos propuestos, y evidenciar que los diversos instrumentos de planeación tengan relación con las valoración y diagnósticos de riesgo.	Plan de Desarrollo Municipal
		Planes Sectoriales de Prevención
Planeación presupuestal	Habilidad que tienen las administraciones para asignar recursos financieros para el desarrollo de los programas y proyectos definidos en los instrumentos de planeación.	Planes de Planeación Macro-económica
		Planes de Planeación para una vigencia especifica.

Fuente: elaboración propia.

De igual forma, se buscará evidenciar que la organización institucional hace referencia al conjunto de dependencias y organismos del orden municipal que interactúan para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades establecidas por la Constitución, la Ley y los reglamentos. Este componente buscará centrarse en los siguientes aspectos que se sintetizan en la Tabla 2:

Tabla 2. Variables dirigidas a evidenciar los aspectos organizativos

Dependencias institucionales	
Estructura internacional	Estructura que permite asumir sus responsabilidades, en materia de prevención, de manera ordenada y coordinada en el corto, mediano y largo plazo.
Comunicación y control gerencial	Comprende el compromiso de la alta dirección en la gestión pública y su comunicación con los servidores públicos y las partes interesadas.
Gestión de la información	Conjunto de procesos por los cuales se controla el ciclo de vida de la información, desde su obtención (por creación o captura) hasta su disposición final (su archivo o eliminación). Tales procesos también comprenden la extracción, combinación, depuración y distribución de la información a los interesados.
Talento Humano	
Personal	Número de personas encargadas en el desarrollo de las acciones, programas y proyectos dirigidos a la prevención.
Rotación de personal	La rotación de personal en la Alcaldía puede ser un factor esencial para el desarrollo y continuidad de estas acciones.
Capacitación y profesionalización del personal	Procesos en los que las personas se encargan de participar en espacios da capacitación

Fuente: elaboración propia.

En el segundo nivel, la red de organizaciones, se buscará explorar y caracterizar las relaciones entre diversas instituciones para cumplir un determinado objetivo. Desde esta perspectiva se trata de destacar los aspectos que hacen posible que las instituciones construyan procesos de entendimiento común de las problemáticas públicas, y determinen objetivos conjuntos con el fin de atender dichas problemáticas, de acuerdo con sus competencias y misionalidad. En este orden de ideas, en la Tabla 3 se busca expresar las variables que determinan las relaciones inter institucionales.

Tabla 3. Variables dirigidas a evidenciar las relaciones interinstitucionales

Relaciones interinstitucionales	
Articulación institucional	Proceso mediante el cual las instituciones se ponen de acuerdo y definen acciones, propósitos, objetivos, metas, métodos de trabajo, se distribuyen roles y funciones para llevar a cabo dichas acciones y lograr los propósitos conjuntamente.
Apoyo técnico	Procesos de transferencia de capacidades, metodologías e instrumentos definidos por la política pública de prevención y protección.
Intercambio de experiencias	Constitución de espacios de interacción interinstitucional que permite procesos para compartir información, conocimientos y herramientas para la prevención. Estos escenarios también pueden favorecer el difundir el enfoque y buenas prácticas en torno a la prevención.
Actividades conjuntas	Desarrollo de acciones entre dos o más instituciones públicas, con el objetivo de materializar los programas, planes y proyectos precisados en los lineamientos de la política pública de prevención.
Intercambio de información	Esto busca evidenciar cómo la Alcaldía de Algeciras emplea plataformas y bases de datos de otras instituciones públicas, cómo por ejemplo la Defensoría del Pueblo.

Fuente: elaboración propia.

Capítulo 4. Entre alertas y respuestas: funcionamiento general para la prevención

COMO SE PUDO ANALIZAR EN EL CAPÍTULO 1, A PESAR DE LA FIRMA del Acuerdo de Paz en la Habana por parte del Gobierno Nacional y las FARC-EP en el año 2016, en el municipio de Algeciras continuó la violencia política. Esta se reavivó a partir del 2018, cuando gradualmente comenzó a ser ejercida por grupos armados residuales, que han buscado sustituir a las FARC-EP como actor hegemónico en el territorio. Las acciones de estos grupos han venido siendo riesgos inminentes para la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades dentro del municipio.

Esta realidad ha sido plasmada en diversos informes de riesgo realizados tanto por el ente territorial como por otras instituciones del Estado. Estos diagnósticos han favorecido que la Alcaldía defina acciones, rutas o estrategias para mitigar y responder estos escenarios de riesgo.

En este capítulo se busca identificar, conocer y describir el funcionamiento general de la institución municipal en el desarrollo de acciones dirigidas a la prevención. Para ello, se abarcará en la planificación y ejecución programática y presupuestal de la política pública de prevención a nivel municipal.

Instrumentos de la Planeación:

El Plan de Desarrollo Municipal es un instrumento de planeación en el cual se identifican, ordenan y articulan de manera concertada —entre las autoridades municipales, la sociedad civil organizada y las comunidades— un conjunto de metas tendientes a materializar el desarrollo integral. Este Plan implica una serie de estrategias para la promoción del respeto de los derechos humanos, el fortalecimiento de una democracia participativa, así como para propiciar las condiciones para una vida digna con menores niveles de pobreza y mayores niveles de justicia y seguridad (Dirección de Desarrollo Territorial, 2004).

Lo anterior significa que los Planes de Desarrollo son el primer momento de la gestión pública en el que se materializa el principio de autonomía establecido en la Constitución política de 1991 y en la normatividad vigente. A través de estos planes los entes territoriales eligen una opción de desarrollo y adoptan las estrategias y medios para lograrla. Debido al carácter unitario del Estado colombiano, estas acciones deben estar articuladas con otros instrumentos de planeación de diferentes niveles de gobierno, y deben armonizarse con las políticas públicas definidas por instituciones del Gobierno central, en correspondencia con el marco de las competencias y funciones definidas en la normatividad vigente (Departamento Nacional de Planeación, 2012).

El Plan de Desarrollo de Algeciras, Huila, "Construyendo Progreso 2020-2023", fue resultado de diferentes encuentros temáticos y territoriales, en los que participaron más de 600 ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y representantes comunitarios, quienes contribuyeron aportando ideas, priorizando iniciativas y proyectando visiones de futuro. Este ejercicio de planeación partió del reconocimiento de las potencialidades ambientales, geográficas, económicas y sociales del municipio para transformarlas en oportunidades para el desarrollo humano, a partir de la concepción de un nuevo enfoque de Gobierno que se

fundamenta en cuatro pilares: buen gobierno; gestión para el fortalecimiento de la actividad económica del municipio, gestión de la agenda social para el desarrollo, y gestión para promover la utilización eficiente del tiempo libre y la formación de valores (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

A partir de los principios y de los programas de gobierno, la planeación estratégica municipal debe definir una serie de lineamientos, pilares, proyectos y metas claras, articuladas con instrumentos de planeación de los niveles departamental y nacional y que, además, estén en plena coherencia con el diagnóstico y las necesidades de las comunidades. En este proceso, para el Plan 2020-2023 el municipio precisó cinco lineamientos estratégicos, 18 sectores y 38 artículos específicos.

La política pública de prevención en el Plan de Desarrollo Municipal de Algeciras

Al revisar el Plan de Desarrollo Municipal de Algeciras 2020 - 2023 se logró evidenciar que el municipio no cuenta como tal con una política pública que adopte los lineamientos nacionales recogidos en el Decreto 1581, "por el cual el sector administrativo adopta la política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades". Sin embargo, en la revisión de este instrumento de planeación y otros planes complementarios, se puede evidenciar que la Alcaldía desarrolla acciones, programas y proyectos que concuerdan temáticamente con los postulados de la política pública nacional, además que van direccionadas a promover el respeto y la garantía de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de todas las personas, grupos y comunidades en el municipio.

De acuerdo con la investigación, estas acciones se concentran en tres líneas estratégicas, seis sectores y cuatro programas, tal como lo demuestra la siguiente tabla:

Tabla 4. lineas estratícas para la prevención

Línea estratégica	Sector	Programa
Agenda social para el desarrollo del municipio.	Vulnerables.	Fortalecimiento para la atención de la población víctima del conflicto armado en el municipio de Algeciras, Huila.
Otros sectores.	Justicia y derechos.	Fortalecimiento de la Justicia.
		Fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana del municipio de Algeciras, departamento de Huila.
	Inclusión social y reincorporación.	Programa para la reincorporación social, económica y política en el marco del conflicto armado.

Fuente: Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020b). *Plan de desarrollo: Construyendo progreso 2020–2023.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

Programa para la reincorporación social, económica y política en el marco del conflicto armado

En la caracterización sobre desarrollo social, se identificó que en el municipio residen 15 personas en proceso de reintegración y 54 en reincorporación (en total 53 hombres y 16 mujeres). En cuanto a sus edades, 16 de estas personas tienen entre 23 y 30 años, otras 16 entre 31 y 40 años, 19 entre 41 y 60, mientras que dos de estas personas superan los 60 años (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

En esta población se han registrado 40 casos de riesgo: 31 amenazas, cuatro atentados y cinco persecuciones. Ante ello, y siguiendo la Alerta Temprana n.º 063 de 2018 de la Defensoría del Pueblo, el municipio reconoció la necesidad de fortalecer la inclusión social, evitar la estigmatización y promover la

reincorporación económica y social de los ex combatientes de las FARC-EP (Defensoría del Pueblo, 2018). Para ello, el municipio diseñó el Programa para la Reincorporación Social, Económica y Política en el marco del conflicto armado, que está relacionado con el sector de inclusión social y reconciliación. Este programa se construyó con base en las siguientes líneas de acción:

- **Espacios de articulación para la paz**, que apoyan la creación y funcionamiento del Consejo Territorial de Paz y el de Reincorporación Territorial, con 12 sesiones previstas durante el cuatrienio.
- **Productividad para la reincorporación**, orientada a fortalecer capacidades productivas mediante asistencia técnica, planes de negocio y capital semilla, con la meta de asesorar 12 emprendimientos de reinsertados en el mismo periodo (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Política para garantizar la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de los habitantes del municipio, mediante el fortalecimiento de los conocimientos de las diversas instancias de justicia

El componente diagnóstico también abordó las capacidades institucionales en justicia, seguridad y derechos humanos, señalando el comportamiento de los principales delitos que afectan la vida y la libertad en el municipio. Según la Alerta Temprana n.º 063 de 2018 de la Defensoría del Pueblo, 4.500 personas se encuentran en riesgo: el 51 % de ellas en la zona rural (veredas como Termopalas, Silencio, El Pomo, Alto Roble, El Líbano, Paraíso, Vergel, Pueblo Viejo, Colón, El Toro, La Perdiz y La Arcadia) y el 49 % en el área urbana, especialmente en los barrios Centro, La Florida, San Juanito, Los Rosales y 20 de Julio (Defensoría del Pueblo, 2018).

Este panorama coincide con el Informe Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana, en el que se reportaron 82 homicidios

entre 2010 y 2017, todos ocurridos en la zona rural (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020). La concentración de los servicios judiciales —el Juzgado Único Promiscuo Municipal y la Fiscalía Quince— en el área urbana acentúa la vulnerabilidad de las comunidades rurales. Esto dejó en claro la necesidad de fortalecer y ampliar la capacidad institucional en servicios de justicia, mediante la implementación de la política pública para la garantía de los derechos humanos en Algeciras, fortaleciendo la convivencia y la seguridad ciudadana. Este fortalecimiento se planteó a través de dos subprogramas: el primero, Resolución de Conflicto, destinado a promover el acceso de la población a los servicios de justicia y a mecanismos formales de resolución de conflictos; el segundo, Conciliación con Equidad, el cual busca la formación de conciliadores como método alternativo de resolución de conflictos y promoción de la convivencia. Estas estrategias deben ser completadas con un programa dirigido a fomentar la cultura de derechos humanos mediante el desarrollo de actividades que los promuevan, particularmente de los líderes y lideresas en el municipio (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana en el municipio de Algeciras, departamento de Huila

De acuerdo con los elementos de diagnóstico anterior, se evidenció la necesidad de mejorar los indicadores de seguridad y convivencia mediante una política municipal que hiciera posible la construcción de ambientes seguros y territorios de paz. Este programa se estructuró a partir de nueve subprogramas orientados a la prevención del delito y al fortalecimiento de la seguridad ciudadana (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Para lograrlo, el municipio planteó formular e implementar el Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana (PISCC) en armonía con los Planes de Protección de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, complementado con

recursos humanos, técnicos y financieros, además de dotación y apoyo logístico a la fuerza pública y la comisaría de familia. El Plan de Desarrollo enfatizó la construcción de una nueva estación de policía que garantice la protección de los derechos humanos (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

De la misma manera, el Plan de Desarrollo reconoció la necesidad de acciones de perdón y reconciliación por hechos victimizantes. Para ello, la Alcaldía propuso acciones pedagógicas para la reconciliación y la construcción de paz, así como para fortalecer el Consejo de Seguridad y Convivencia como instancia de articulación (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Instrumentos de planeación de la política de seguridad y convivencia ciudadana

En estos instrumentos se precisan las problemáticas sociales y de seguridad del municipio; se diseñan las estrategias que permitan ejecutar acciones para atender acertadamente las causas generadoras y facilitadoras de los comportamientos identificados en el diagnóstico; se establecen las fuentes de financiación de las acciones de seguridad y convivencia ciudadana, y la parte operativa; y, por último, definen un sistema de seguimiento y cumplimiento. Este sistema de seguimiento parte de una evaluación anual de las acciones, con el objetivo de identificar el grado de cumplimientos de las metas de PISCC (Ministerio del Interior, 2013).

El PISCC identificó la existencia en Algeciras de diversas problemáticas que han venido afectando la convivencia y la seguridad ciudadana, y que han tenido una incidencia directa en la paz y tranquilidad de los habitantes del municipio. De acuerdo con los organismos de inteligencia, como el Ejército y la Policía Nacional, el homicidio, el desplazamiento, los hurtos comunes y las lesiones personales han sido los eventos contrarios a la convivencia que se han presentado con mayor

frecuencia en el municipio. Estos delitos y contravenciones se relacionan con condiciones políticas, sociales y económicas estructurales, como la presencia diferencial del Estado, que ha hecho que en algunas zonas del municipio la permanencia institucional sea parcial, escasa o inexistente. Por otro lado, el PISCC reconoció que existen factores culturales que permiten y legitiman estas acciones. Estos factores se relacionan con la desconfianza profunda de los algecireños en las instituciones del Estado y la prevalencia de la violencia como mecanismo para abordar distintos tipos de conflictos (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Por consiguiente, el PISCC analizó que para contribuir a la seguridad y la sana convivencia en el municipio se hace indispensable desarrollar las siguientes acciones: en primer lugar, y dada la prevalencia del conflicto armado y el desarrollo continuo de acciones ilícitas en el territorio, resulta crucial atender a la población en situación de reincorporación, mediante acciones que faciliten la inclusión laboral y el desarrollo económico. En segundo término, el municipio no puede desconocer el impacto de la violencia cotidiana que se desarrolla en los hogares, por ello se pretende fortalecer la familia como núcleo fundamental de la sociedad y base de la convivencia. En tercer lugar, el PISCC buscó reducir el consumo de sustancias estupefacientes, en especial por parte de niños, niñas y adolescentes. Para ello se definieron una serie de actividades con el objetivo de fortalecer los entornos familiares y los servicios de prevención de riesgos sociales en entornos escolares. El cuarto riesgo identificado en el PISCC se relaciona con la captura social por parte de estructuras ilegales; para ello se deben impulsar los procesos comunitarios, principalmente en las zonas y barrios donde se ha identificado un incremento de la inseguridad. En Quinto lugar, se sugiere que el municipio debe desarrollar actuaciones categóricas orientadas a prevenir y contrarrestar diversas modalidades de hurto. Por último, el PISCC propuso avanzar hacia la prevención del homicidio de líderes sociales por parte de estructuras ilegales, esto a través de la inclusión social y laboral (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Fortalecimiento para la atención de la población víctima del conflicto armado en el municipio de Algeciras, Huila

Otro componente del Plan Municipal, en el que se precisan acciones para la prevención de violaciones de derechos humanos, es el Programa para la Implementación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de víctimas) y sus decretos reglamentarios. Este Programa busca garantizar el goce efectivo de los derechos de la población víctima del conflicto armado en el municipio. Sin embargo, la administración municipal de Algeciras identificó que no existen estrategias de prevención de violaciones de los DD. HH. y del DIH. Para superar esta situación se solicitó asesoría al Ministerio del Interior para el diseño e implementación del Plan Integral de Prevención a Violaciones a los Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Así mismo, para la formulación, implementación y elaboración del Plan de Contingencia Municipal, se requiere ayuda técnica de la Unidad Nacional de Víctimas, lo que garantizará atención inmediata a las víctimas en sus diferentes componentes: alimentación, alojamiento transitorio, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y aseo personal. Esta ayuda busca mitigar el impacto de hechos que atenten contra la vida, la seguridad, la integridad y la libertad de las personas en el marco del conflicto armado (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Instrumentos de planeación que componen la política pública de víctimas

De acuerdo con la Ley 1443 de 2011 y con el Decreto 4800 de 2011, los departamentos, municipios y distritos deben formular los Planes de Acción Territorial (PAT), que permiten a las administraciones locales planear anualmente la política pública de víctimas, considerando componentes y medidas para la prevención, protección, asistencia, atención y reparación integral (Ministerio del Interior, 2016). Este ejercicio de formulación de

los PAT debe partir de la identificación de las necesidades de la población víctima, así como posibilitar la focalización y priorización de acciones, metas, programas y presupuestos, mediante la coordinación entre niveles de gobierno y bajo los principios de subsidiaridad y concurrencia (Unidad para las Víctimas, 2015).

En Algeciras, el PAT incluyó un diagnóstico para caracterizar las necesidades de la población víctima y definir acciones, metas, programas y presupuestos que garanticen el goce efectivo de derechos. Este PAT planifica y coordina la política pública de asistencia y reparación en sus cinco componentes y tres ejes transversales (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020). En el componente de prevención incluye: la consolidación de los Planes de Prevención en la prevención temprana y los Planes de Contingencia Municipal para la prevención urgente (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Planes Integrales de Prevención (PIP)

El Plan Integral de Prevención es un documento que identifica, analiza e interpreta los riesgos en el municipio. También define protocolos de actuación y acciones coordinadas entre instituciones para prevenir violaciones a los derechos humanos y al DIH (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022c). El PIP en Algeciras se construyó de manera participativa con el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de no Repetición, líderes sociales y comunales y diversas instituciones departamentales y nacionales, quienes a través de un ejercicio cartográfico lograron la actualización del diagnóstico de riesgo, evidenciado las dinámicas territoriales, las dinámicas de la violencia y los sujetos sociales en riesgo.

De acuerdo con la información recolectada por el Plan de Prevención se identificaron cinco supuestos que representan el comportamiento futuro de posibles vulneraciones de derechos humanos.

Primero, presencia y reconfiguración de grupos armados organizados (GAO), grupos armados organizados residuales (GAOR) o grupos delictivos organizados (GDO). De acuerdo con las dinámicas de la violencia, se identificó que los principales actores armados que ejercen violencia en el territorio son las facciones disidentes de las extintas guerrillas de las FARC-EP autodenominadas: a) Comisión Financiera de FARC-EP - Unidad Manuel Marulanda Vélez; b) Comisión del Frente 62; c) FARC-EP Segunda Marquetalia Columna Teófilo Forero - Unidad Óscar Mondragón, y d) Columna Móvil Teófilo Forero FARC-EP. Durante el 2020 y 2021 estos grupos entraron en disputa por el control social y territorial del municipio, lo que conllevó el incremento de las siguientes conductas y eventos contrarios a la Ley, a los derechos humanos y al DIH, en especial: atentados contra la vida, la libertad, la seguridad y la integridad física de la población civil (amenazas y homicidios), así como desplazamientos forzados y constreñimientos.

En Segundo lugar, y dadas las violaciones a los derechos civiles y políticos, a la vida y a la libertad en el municipio de Algeciras, el PIP resalta la necesidad de articular esfuerzos que permitan la reincorporación de ex combatientes a la vida civil y comunitaria, y para prevenir la materialización de los riesgos identificados a la población reincorporada (Alcaldía Municipal del Algeciras, 2022c).

Un tercer aspecto tiene que ver con las violaciones a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes. El análisis de riesgo realizado por las autoridades demuestra que estos, por la presencia de GAO, GAOR o GDO, son susceptibles al uso, utilización, reclutamiento, abandono, desplazamiento y a la violencia sexual (Alcaldía Municipal del Algeciras, 2022c).

En cuarto lugar, se llama la atención sobre las violaciones a los derechos civiles y políticos de la vida, la libertad, la integridad física y la seguridad personal de defensores de derechos humanos, dirigentes comunales, líderes sociales, mujeres, comunidad LGTBIQ+, comunidades afrodescendientes e indígenas (Alcaldía Municipal del Algeciras, 2022c).

Plan de Contingencia

La Alcaldía de Algeciras, en el marco del Comité Territorial de Justicia Transicional, elabora, actualiza y ejecuta anualmente el Plan de Contingencia Municipal. Esta es una herramienta técnica de prevención urgente que busca precisar los procedimientos, acciones y estrategias con recursos financieros, humanos y físicos destinados por el municipio para responder de manera oportuna a situaciones de emergencia humanitaria que, en el marco del conflicto armado interno, generan impactos directos e indirectos sobre la población civil. Esta herramienta no busca la anticipación de situaciones de riesgo, como sí lo hace el Plan Integral del Prevención, sino que busca el despliegue de estrategias diferenciales de atención ante la ocurrencia de hechos victimizantes y así poder mitigar los daños contra las personas o grupos que enfrentan una situación de victimización (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022b).

El Plan de Contingencia actualizado en el 2022 constaba de la siguiente información:

En primer lugar, se realizó la construcción de los escenarios y dinámicas del conflicto armado en el municipio, así como la caracterización de las víctimas que allí reciben atención inmediata, teniendo en cuenta el tipo de hecho victimizante que las afecta. Según los registros oficiales, durante el año 2021 el municipio brindó atención humanitaria a 19 personas, de las cuales el 42 % fueron víctimas de desplazamiento forzado y el 58 % restante de amenazas (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022b).

A partir de esta información, las autoridades municipales diseñaron una estrategia que define procedimientos, acciones y recursos —financieros, humanos y físicos— para responder oportunamente frente a eventos individuales o masivos. De este modo, se garantiza la activación de las rutas de atención a la población víctima del conflicto, en concordancia con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y en su Decreto Reglamentario 4800 de 2011 (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022b).

Finalmente, en coherencia con las conclusiones del diagnóstico, el Comité de Justicia Transicional determinó la construcción y priorización de cinco rutas de atención inmediata, orientadas a los hechos victimizantes con mayor probabilidad de ocurrencia en el municipio. Estas son:

- ruta municipal de atención a víctimas con Minas Antipersonales (MAP), Municiones sin Explotar (MUSE) o Artefactos Explosivos Improvisados (AEI);
- ruta municipal de atención de desplazamientos masivos;
- ruta de atención por homicidio;
- ruta de atención al desplazamiento individual, y
- ruta de atención por amenazas.

Planes Sectoriales de Prevención

El Decreto 1587 de 2017 determina que los Planes Sectoriales de Prevención son herramientas de planeación definidas por las entidades nacionales y territoriales para la gestión de riesgo. La política pública de prevención de violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades define dos planes sectoriales específicos: los Planes de Acción Contra Minas Antipersonales y los Planes de Prevención de Reclutamientos y Utilización de Niños, Niñas y Adolescentes.

Plan Municipal de Acción Integral Contra Minas Antipersonales (AICMA)

En el marco de la implementación del Acuerdo de Paz, el gobierno de Juan Manuel Santos seleccionó a Algeciras como uno de los territorios para adelantar el Proceso de Desminado Humanitario, de acuerdo con el Plan Estratégico de Acción Integral contra Minas Antipersonales (AICMA) 2016-2021 "Colombia Libre de

Sospecha de Minas Antipersonales a 2021", que caracterizó a los municipios según alta, media y baja afectación (Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2016).

En 2016, Algeciras fue catalogado como municipio de alta afectación, dado que, entre 1990 y 2015, el 22 % de los doscientos setenta y seis (276) accidentes con MAP, MUSE y AEI que se registraron en el departamento de Huila ocurrieron en Algeciras, siendo el municipio de mayor ocurrencia en el departamento. El último accidente de este tipo ocurrió el 27 de septiembre de 2016, cuando un niño murió y otro resultó herido al pisar una mina antipersonal en la vereda El Quebrado (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022b).

En 2017 iniciaron las operaciones de desminado, desarrolladas por la Campaña Colombiana Contra Minas, financiadas por la Embajada de Suiza. En 2021 el municipio fue declarado como libre de sospecha de MAP, MSE y AEI, restituyendo el uso de la tierra y la libre movilidad de las comunidades (Campaña Colombiana Contra Minas, 2021). Durante cuatro años se fortalecieron capacidades institucionales frente al riesgo de minas, aunque no se consolidó un Plan Municipal de Acción Integral Contra MAP. En 2018, con apoyo de UNMAS, se elaboró la Matriz AICMA con acciones de gestión del riesgo, reparación, rehabilitación e inclusión socioeconómica de víctimas, aprobada en el Comité de Justicia Transicional, aunque sin seguimiento posterior (A. Garzón, comunicación personal, octubre 24, 2022).

Algunas acciones específicas contempladas en el AICMA, como los procesos de educación en riesgo de minas en articulación con la Campaña Colombiana Contra Minas, EPS y la Mesa de Víctimas, se ejecutaron parcialmente. Así mismo, la Alcaldía participó en programas de apoyo a sobrevivientes y familias de víctimas mortales, buscando la superación del estatus de víctima y la recuperación de derechos (Campaña Colombiana Contra Minas, 2021).

Planeación Financiera

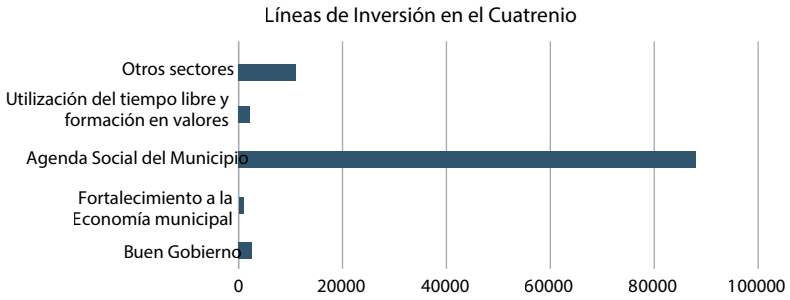
El Plan Municipal de Desarrollo se fundamenta en la necesidad de que exista una articulación y coherencia horizontal entre los planes hasta aquí mencionados, principalmente entre la Plan Integral de Seguridad y Convivencia (PSCC), el Plan de Contingencia (PC) y el Plan Integral de Prevención (PIP). En la información recolectada se puede evidenciar que el PSCC y el PIP son instrumentos importantes para el pleno de acciones direccionadas a la prevención temprana. A pesar de que comparten objetos diferentes, en su formulación se evidencia que comparten puntos comunes relacionados con la estructura del Plan, y con el análisis de riesgo que realizan, en el que señalan aspectos parecidos o complementarios. De igual forma, existe alguna relación en el componente programático, particularmente en las acciones, sectores y poblaciones objetivo. Por estas razones es necesario continuar profundizando esta articulación y complementariedad, particularmente si es de interés de la administración municipal priorizar acciones, optimizar los recursos, realizar una coordinación interinstitucional y mejorar el proceso de seguimiento y evaluación de las acciones dirigidas a la prevención.

Líneas estratégicas

El Plan Plurianual de Inversiones, por su parte, determinó recursos para seis líneas estratégicas, 19 sectores y 44 programas. Durante el cuatrienio se planeó que el presupuesto estuviera distribuido de la siguiente manera: el 2,26 % del presupuesto municipal fue asignado para atender los tres sectores y cinco programas de la línea estratégica del Buen Gobierno; el 0,82 % del presupuesto del municipio se pensó utilizar en tres sectores y cinco programas de la línea estratégica de Fortalecimientos a la Economía Municipal; el 84,6 % del presupuesto se destinó a los cinco sectores y los 20 proyectos que componen la Agenda Social del Municipio; los dos sectores y dos programas que componen la línea de Utilización del Tiempo Libre y

Educación en Valores representan el 1,8 % del presupuesto pensado para los cuatro años de gobierno; por último, el 10,52 % del presupuesto restante se buscó emplear en desarrollar los seis sectores y los 11 proyectos restantes (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Figura 5. Líneas de inversión en el cuatrienio

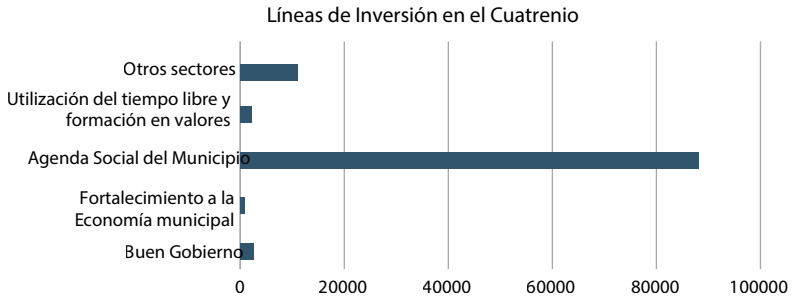


Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020). *Plan Plurianual de Inversiones.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

En cuanto las líneas, los sectores y los programas en que se concretan las acciones de prevención temprana y urgente, se puede constatar que las proyecciones presupuestales de la Alcaldía Municipal fueron las siguientes: primero, en cuanto al programa de implementación de la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas) y sus Decretos reglamentarios, se estimó que el gobierno del municipio invertiría 209 millones de pesos en los cuatro años de la administración, mientras que para el desarrollo de la política pública para la garantía de los derechos humanos en Algeciras y el fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana se estimó un presupuesto de 209 millones. Estos dos programas están situados en el sector de Población Vulnerable, en la línea Agencia Social del Municipio y juntos equivalen al 0,47 % del presupuesto asignado para la línea en el cuatrienio. Segundo, para el programa de fortalecimiento o seguridad y convivencia el municipio definió invertir 381 millones, valor que representa el 3,6 % del presupuesto asignado a la línea. Tercero, para el programa para la reincorporación social,

económica y política de los desmovilizados del conflicto se pensó invertir en el cuatrienio 204 millones de pesos, equivalente al 2,06 % del presupuesto total de la línea Otros Sectores (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020). Esta información se puede observar en la Figura 6.

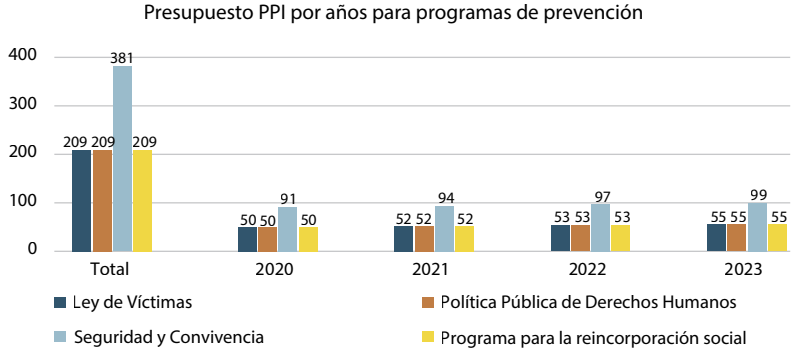
Figura 6. Presupuesto PPI programas dirigidos a la prevención



Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020). *Plan Plurianual de Inversiones.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

Para el desarrollo de la totalidad de estos programas, el municipio proyectó invertir un total de 1.008 millones de pesos, distribuidos por año, tal y como se indica en la Figura 7:

Figura 7. Presupuesto PPI por años para programas de prevención



Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020). *Plan Plurianual de Inversiones.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

En cuanto a las fuentes de financiación de los programas, se identifican tres rubros principales: en primer lugar, el Sistema General de Participación - Asignaciones Generales, que representa el 66 % de los recursos asignados. Con estos recursos se cubriría el 100 % del Programa de Atención a Víctimas, el 100 % de la Política Pública de Derechos Humanos y el 56 % de la Política de Seguridad y Convivencia. En segundo término, los Ingresos Corrientes de Libre Destinación, que constituyen el 22 % de los recursos presupuestados, con los que se cubre en su totalidad el Programa para la Reincorporación Social. En tercer lugar, está el 12 % restante, correspondiente al rubro de Ingresos Corrientes de Destinación Específica y con los cuales se cubre el 44 % de la Política de Seguridad y Convivencia (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Planeación financiera anual de los programas de prevención

En la sección anterior se describió la manera en que la administración municipal de Algeciras realizó la proyección macroeconómica contenida en el Plan Plurianual de Inversiones. Este ejercicio de planificación desarrolló unas estimaciones indicativas sobre cómo invertir el presupuesto municipal de acuerdo con las metas trazadas en el Plan Municipal de Desarrollo "Algeciras, construyendo progreso 2020-2023". En complemento, el Estatuto Orgánico de Presupuesto consignado en el Decreto 111 de 1996, define que estas proyecciones macroeconómicas deben articularse a instrumentos de programación de la inversión anual, los cuales, a su vez, deben reflejar las prioridades del gasto público y permitir una adecuada programación de los recursos, así como una eficiente ejecución de los mismos, garantizando de esa manera el cumplimiento de las metas fijadas en relación con las prioridades del desarrollo económico y social.

Para ello, los entes territoriales cuentan con un Sistema Presupuestal compuesto por el Marco Fiscal a Mediano Plazo (MFMP), el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos (PARG), y el

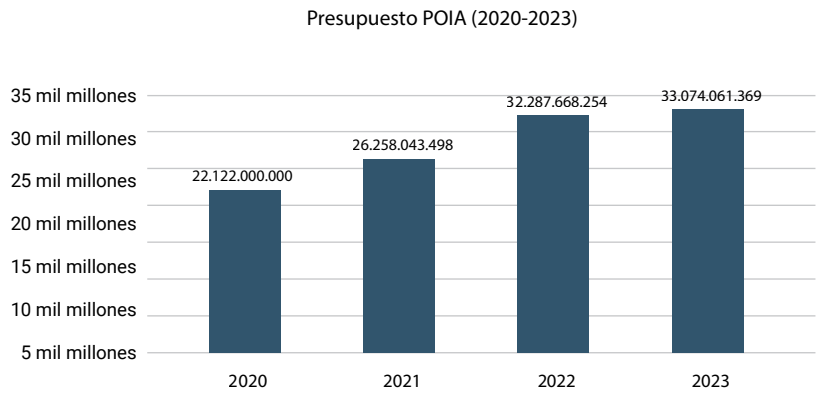
Plan Operativo Anual de Inversiones (POAI). En esta sección nos centraremos en el POAI, que es un instrumento de programación de la inversión anual, en el que se relacionan, por un lado, los proyectos de inversión que ejecutará la entidad territorial para la vigencia fiscal y, por otra parte, se clasifica por sectores, órganos o responsables, programas, metas y productos, y fuentes de financiación. Los proyectos que se consignen en el POAI deben estar registrados en el Banco de Proyectos de Inversión, que están programados para esa vigencia fiscal (Departamento Nacional de Planeación, 2017).

En el próximo capítulo se realizará un análisis general de este instrumento en los cuatro años del gobierno de Algeciras en el periodo 2023. Este análisis tiene el objetivo de evidenciar el presupuesto general del municipio, la distribución del presupuesto en sectores y fuentes de financiación. Posteriormente, se hará un análisis a profundidad del POAI y la Ficha de Banco de proyectos del municipio en el año 2022; esto con el objetivo de poder hacer un análisis detallado de la asignación presupuestal, centrándose en las metas.

Capítulo 5. Análisis de POAI durante el cuatrienio

A CONTINUACIÓN, SE HARÁ UNA COMPARACIÓN DE LOS CUATRO planes operativos anuales de inversiones (POAI) realizados en los cuatro años de la Alcaldía "Construyendo Progreso 2020-2023" del municipio de Algeciras. Para el 2020, el POAI de esa vigencia fiscal estableció que el presupuesto total del municipio sería de 22.122 millones de pesos (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020b). En el año siguiente el presupuesto se incrementó pasando a 26.258 millones (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2021b). Para el 2022, los recursos proyectados fueron 32.287.668.254 pesos, creciendo un 22,6 % (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022d). En el 2023, el presupuesto pasó de 32.287 a 33.074 millones, subiendo un 2,4 % (Algeciras Alcaldía Municipal, 2023). Estos incrementos en el presupuesto se pueden observar en la Figura 8.

Figura 8. Presupuesto POIA (2020-2023)

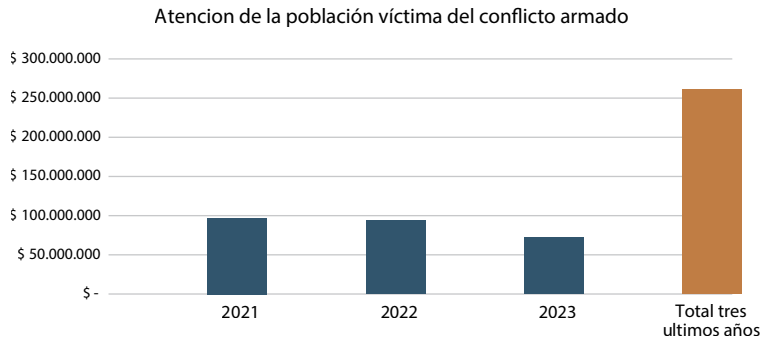


Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020-2023). *Planes Operativos Anuales de Inversión*. Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

Por su parte, la Alcaldía de Algeciras adelantó para el mismo periodo las siguientes proyecciones presupuestales, relacionadas con la prevención temprana y urgente:

Para el Programa Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas el municipio presupuestó un estimado de 260 millones de pesos entre el 2021 y 2023, con una inversión media anual de 86 millones de pesos. Es de aclarar que, si bien no se tiene información relacionada con la proyección presupuestal del 2020, según la entrevista realizada a Enlaces de Víctimas Municipales, el presupuesto de este programa tuvo un incremento estimado del 340 %, crecimiento que se debe a que el contexto de seguridad, como se ha dicho, acrecentó la necesidad de fortalecer las acciones dirigidas a la atención en emergencia; principalmente el presupuesto asignado en el Plan de Contingencia. En los años siguientes, el presupuesto estimado decreció un 3,64 % en el 2022 y en el 2023 bajó un 35 % (A. Garzón, comunicación personal, octubre 24, 2022).

Figura 9. Atención de la población víctima del conflicto armado



Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020-2023). *Planes Operativos Anuales de Inversión.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

Para el Programa de Fortalecimiento del Buen Gobierno para el Respeto y Garantía de los Derechos Humanos el municipio tuvo

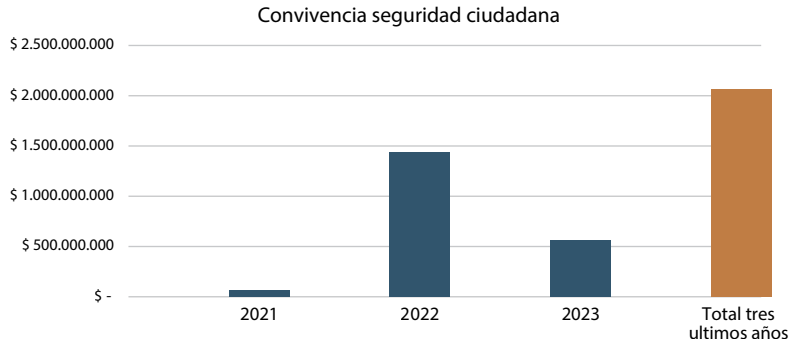
un estimado presupuestal de 316.911 millones de pesos entre el 2021 y 2023, con una media de 105 millones proyectados para cada vigencia fiscal. Para el 2021, este programa tuvo una asignación de 181.705.478 pesos y en los años posteriores este presupuesto decreció (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2021b). Para 2022, bajó un 53 %, pasando de 181 a 85 millones (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022d). En el 2023 la asignación presupuestal de este sector cayó un 43 % con relación al año anterior (Algeciras Alcaldía Municipal, 2023).

Figura 10. buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos humanos

Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020-2023). *Planes Operativos Anuales de Inversión.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

Para el desarrollo del programa de Convivencia y Seguridad Ciudadana el municipio presupuestó que invertiría, entre 2021 y 2023, un estimado de 2.053.240.429 pesos, con una media de 648 millones en cada vigencia fiscal. En el 2021, a este programa se le asignaron 56 millones, siendo este el menor valor al comparar los tres años de ejecución (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2021b). Para el 2022, este recurso tuvo un incremento del 2.000 % pasando de 56 a 1.436 millones (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022d). En el 2023, este presupuesto decreció un 61 %, pasando a ser 560 millones en esa vigencia fiscal (Algeciras Alcaldía Municipal, 2023).

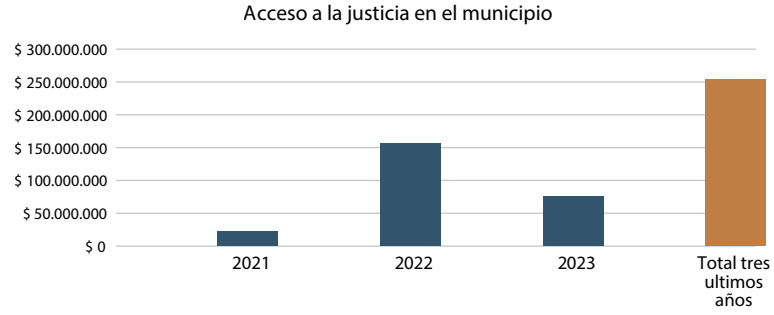
Figura 11. Convivencia seguridad ciudadana



Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020-2023). *Planes Operativos Anuales de Inversión.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras.

Para el desarrollo del programa de Acceso a la Justicia el municipio presupuestó que se gastaría un estimado de 254.676.346 pesos entre el 2021 y 2023, con una media de 84 millones en cada vigencia fiscal. En el año 2021 el presupuesto de este programa fue de 21 millones de pesos; para la vigencia fiscal siguiente este dinero incrementó un 721 %, quedando en 156 millones (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022d). En el 2023, este presupuesto decreció en un 49 %, pasando a ser de 76 millones.

Figura 12. Acceso a la justicia en el municipio



Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020-2023). *Planes Operativos Anuales de Inversión.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras.

Al hacer un análisis comparado de la proyección presupuestal de los cuatro programas, se concluye que el programa con mayor presupuesto y ejecución en los tres años analizados fue el de Convivencia y Seguridad Ciudadana, con una asignación total de 2.053.240.429 pesos. En cuanto a los tres programas restantes, estos tuvieron un presupuesto similar, siendo el programa de Acceso a la Justicia el de menor inversión: 254.676.346 pesos en las tres vigencias analizadas.

Otro aspecto a considerar en el análisis es la fluctuación de los presupuestos asignados en cada programa. A excepción de la Política Pública de Víctimas, todos los programas tienen fluctuaciones presupuestales fuertes, en especial en el año 2022, cuando dos de los cuatro programas presentaron aumentos significativos. En efecto, el Programa de Acceso a la Justicia, en la vigencia fiscal 2022, incrementó su inversión en un 721 %. También se presentaron disminuciones significativas en los presupuestos de los tres programas de Gobierno. Esto se puede observar en el Programa de Buen Gobierno para los Derechos Humanos que, en el periodo de tiempo analizado, tuvo una disminución del 23 %. También esto se puede observar en los programas de Acceso a la Justicia y de Seguridad y Convivencia que, en el último año de gobierno, presentaron disminuciones considerables en los recursos: el primero del 72 % y el segundo del 61 %. Estas disminuciones en la inversión se deben analizar a mayor profundidad al revisar la ejecución presupuestal, con el fin de determinar sus causas y poder establecer si se relacionan con el cumplimiento de objetivos en cada uno de los sectores, o si más bien son indicativas de la falta de continuidad en las acciones presupuestadas en cada programa.

Por otro lado, se debe hacer mención a que el Programa para la Reincorporación Social Económica y Política en el marco del conflicto armado, que de acuerdo con los instrumentos de planeación mencionados en la sesión anterior, tanto por el Plan de Desarrollo Municipal y el Plan Plurianual de Inversiones, iba a facilitar los procesos de reincorporación de la población excombatiente en el municipio, en los documentos anteriormente

mencionados no aparece; parece que las acciones fueron redireccionadas en el Programa Buen Gobierno para la Garantía de los Derechos Humanos.

Asignación de presupuesto para el 2022

En la sección anterior se pudo hacer un análisis comparado entre la proyección del presupuesto municipal, principalmente de tres vigencias fiscales: 2021, 2022 y 2023. Esta nos dio una visión más general de la proyección presupuestal de los cuatro programas direccionados a la prevención temprana y urgente del municipio, pudiendo identificar aspectos claves para el análisis en esta investigación. En esta sección se hará una aproximación detallada de los cuatro programas en la vigencia fiscal 2022; en la primera parte se encontrará información relacionada con el presupuesto general y la distribución por sectores en esa vigencia anual. En la segunda parte se hará un análisis desagregado por programa, esto con el objetivo de evidenciar la planeación presupuestal de cada uno y la actividad relacionada con la prevención de violaciones al derecho a la vida, la libertad, la integridad personal y la seguridad de personas y grupos.

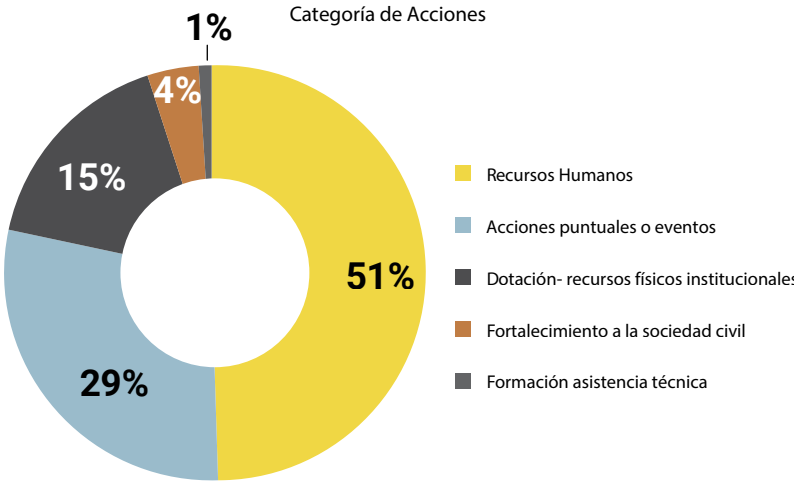
Por consiguiente, en el Plan Operativo Anual de Inversión (POAI) del 2022 se hizo una búsqueda de los programas, planes y proyectos que define el Plan de Desarrollo Municipal, con el objetivo de evidenciar la planeación presupuestal de cada programa y actividad relacionada con la prevención de violaciones al derecho a la vida, la libertad, la integridad personal y la seguridad de personas y grupos.

Fortalecimiento de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana

En el Programa de Fortalecimiento de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana la Alcaldía Municipal de Algeciras destinó 1.436.310.000 pesos que equivalen al 32 % del presupuesto

municipal. La política se desagrega en nueve productos y 18 acciones. El 91 % de los recursos invertidos están dirigidos a desarrollar cuatro acciones relacionadas con el apoyo financiero para dotar a miembros de la Fuerza Pública; mientras que el 9 % de los recursos se distribuyeron en el desarrollo de los ocho productos restantes. Igualmente, los recursos invertidos en el desarrollo de este programa provienen en un 98,8 % de recursos propios, mientras que el 1,1 % son asignados con base en los recursos recibidos del Sistema General de Participación, los cuales se emplearon en actividades relacionadas con la Comisaría de Familia. En cuanto a la categoría de las acciones, se puede evidenciar que, si excluimos el apoyo a la Fuerza Pública, el 52 % del presupuesto va direccionado a la contratación del personal, el 29 % a acciones puntuales o eventos que, en el caso de este programa se invirtieron en la contratación de apoyo logístico para el desarrollo de tres eventos puntuales (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022d).

Figura 13. Categoría de inversiones Fortalecimiento de la convivencia y la seguridad ciudadana del municipio de Algeciras, departamento de Huila

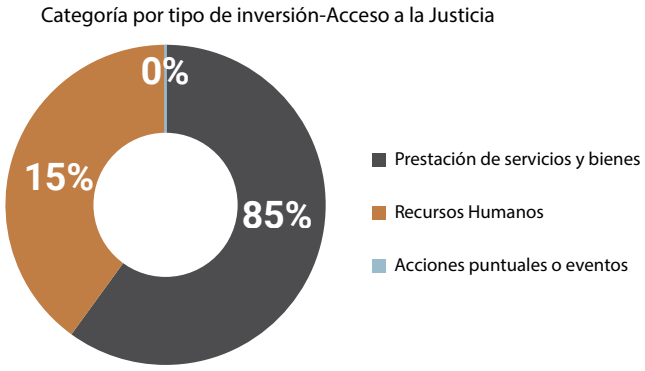


Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022). *Plan Operativo Anual de Inversión Vigencia fiscal 2022.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

Fortalecimiento en el Acceso a la Justicia

El presupuesto direccionado a ejecutar el programa "Fortalecimiento en el Acceso a la Justicia del Municipio de Algeciras" se dedicó a un solo producto, compuesto por tres actividades: el 84 % de los recursos asignados se ejecutó en acciones para la promoción y acceso a la justicia, el 15 % fue empleado en la contratación de recursos humanos para la Secretaría de Gobierno y la inspección del Policía y el 1 % fue destinado a la compra de refrigerios para el desarrollo del Comité de Justicia transicional. En cuanto a las fuentes de financiación de los recursos, se puede establecer que casi en su 99 % provinieron del Sistema General de Participación-Recursos de libre destinación; el porcentaje restante provino de recursos propios (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022d).

Figura 14. Categoría de inversión – Acceso a la Justicia



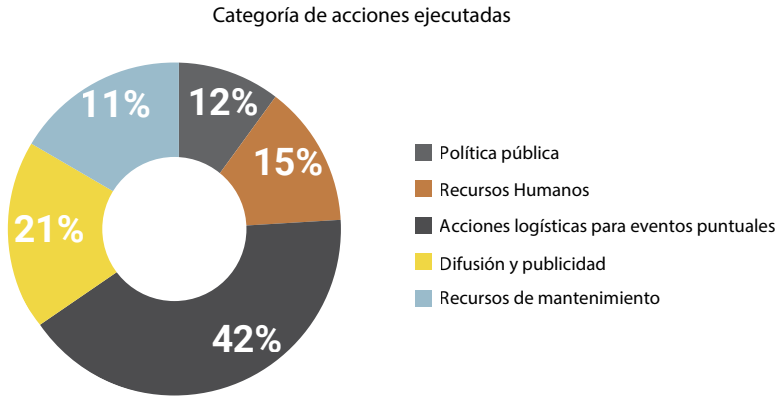
Fuente: elaboración Propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022). *Plan Operativo Anual de Inversión Vigencia fiscal 2022.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

Buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos humanos

El Programa de Fortalecimiento del Buen Gobierno Para el Respeto y Garantía de los Derechos Humanos en el municipio

de Algeciras, departamento de Huila, se organizó a partir de seis (6) productos, que implicaron once (11) actividades. El servicio relacionado con la promoción a la participación ciudadana tuvo asignado el 53 % de los recursos, los demás productos tuvieron un porcentaje parecido, equivalente al 8,9 %. De acuerdo con lo investigado, se identifica que, de las 11 actividades que componen el programa, el 54 % de estas estuvieron financiadas por recursos del Sistema General de Participación, mientras que el 46 % estuvieron cubiertas por recursos propios de la entidad. En este programa los recursos se invirtieron de la siguiente manera: el 42 %, en acciones logísticas para eventos puntuales; el 21 %, en la prestación de servicios para la difusión radial para las diferentes campañas y programas de interés público y contenido social establecidas por la Alcaldía; 15 %, en la contratación de personal para la Secretaría de Desarrollo Comunitario; el 12 %, en la compra de combustible para el carro encargado del trasporte de las asociaciones y juntas de acción comunal; por último, el 11 % restante se dirigió a la formulación e implementación de la política de libertad religiosa (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022d). Tal como lo demuestra la siguiente tabla:

Figura 15. Categoría de inversión Buen gobierno para el respeto y garantía a los derechos humanos

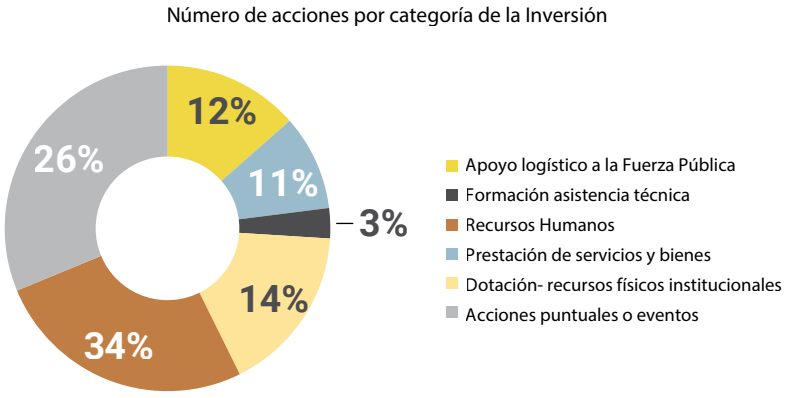


Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022). *Plan Operativo Anual de Inversión Vigencia fiscal 2022.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras.

Política Pública para la Atención de la Población Víctima del Conflicto Armado

El programa de Fortalecimiento para la Atención de la Población Víctima del Conflicto Armado estuvo compuesto por un producto y cuatro actividades. La política pública de víctimas en el municipio tuvo un presupuesto asignado de 93 millones, de los cuales el 48 % del total de los recursos provino del Sistema General de Participación y el 52 % de recursos propios. Del presupuesto se debe evidenciar que el 21 % de la plata estuvo dirigida a la contratación de personal para la Secretaría de Gobierno, el 26 %, a la realización de la caracterización de la población víctima y, por último, el 47 %, a la materialización de acciones para la prevención en emergencia, es decir, dirigidos a la ejecución del Plan de Contingencia Municipal.

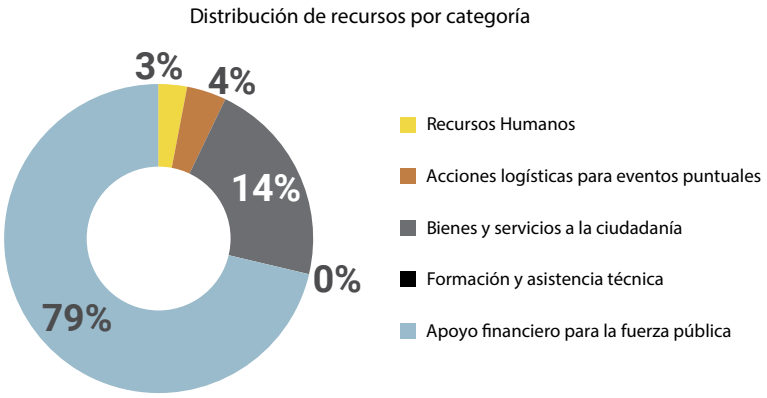
Figura 16. Número de acciones por categoría de la inversión



Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022). *Plan Operativo Anual de Inversión Vigencia fiscal 2022.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras.

En cuanto a la inversión de los recursos, se destaca que el 79 % estuvo concentrado en apoyo logístico y financiero de la Fuerza Pública, el 14 % representó bienes y servicios a la ciudadanía, el 4 % estuvo destinado a acciones logísticas para eventos puntuales, y el 3 % se dirigió a recursos humanos.

Figura 17. Distribución de recursos por categoría

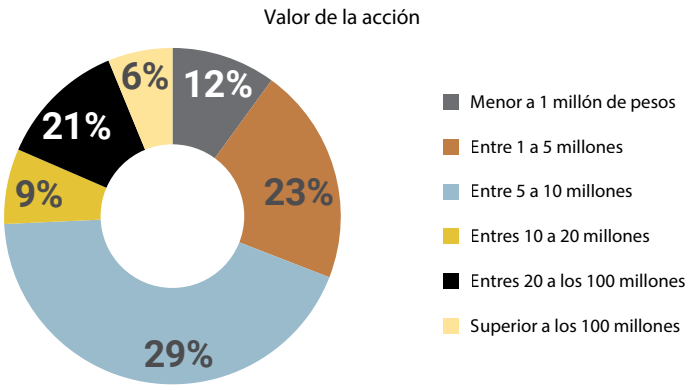


Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022). *Plan Operativo Anual de Inversión Vigencia fiscal 2022.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

También se quiso evidenciar los montos presupuestados por cada acción; así, se identificó que el 12 % tiene un presupuesto asignado de 1 millón de pesos, el 21 % un recurso entre 1 a 5 millones, el 29 % entre 5 a 10 millones de pesos, el 9 % entre 10 a 20 millones, el 23 % entre 20 a 100 millones y el 6 % de las acciones un recurso superior a los 100 millones de pesos.

Esta información permite evidenciar que los recursos están focalizados prioritariamente en las acciones de apoyo a la Fuerza Pública, que representa solo el 3 % del total de las acciones; mientras que el 62 % las acciones tienen presupuestos inferiores a 10 millones de pesos. Las categorías en donde este valor es más constante son recursos humanos y acciones puntuales o eventos. En la primera, se identificó que el 63 % de las acciones clasificadas en esta categoría son inferiores a el valor señalado; en el desarrollo de esta investigación se pondrá en evidencia si esta disminución del valor para personal tiene incidencia en la continuidad de los contratos o en el perfil profesional que las personas que asumen estos puestos tienen. Segunda, en las acciones clasificadas en la categoría acciones puntuales o eventos, el 80 % tienen presupuesto asignados inferiores a 10 millones de pesos.

Figura 18. Distribución de recursos por categoría



Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022). *Plan Operativo Anual de Inversión Vigencia fiscal 2022.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

Por último, después de hacer una aproximación minuciosa al tema de reincorporación, se puede dar cuenta de las acciones señaladas en el Plan de Desarrollo Municipal que se acogen parcialmente en el programa Fortalecimiento a la Convivencia Ciudadana, que asigna 1 millón de pesos para apoyar las reuniones del Consejo Municipal de Reincorporación. Por otro lado, las acciones dirigidas a la productividad para las reincorporaciones, que buscaba facilitar la inclusión económica de los excombatientes, no aparecen en ninguna de las acciones señaladas; se inspeccionó a detalle si esta aparecería en otra línea o sector del paoi de la vigencia fiscal estudiada y ninguna de las acciones definidas están focalizadas a esa población, por consiguiente, se puede afirmar que esta línea está desfinanciada.

Capítulo 6. Entre voluntad y capacidad: ejecución de la política pública de prevención a nivel municipal

LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE ALGECIRAS DESARROLLA DE MANERA permanente procesos de planeación programática y presupuestal que le permiten orientar decisiones y optimizar recursos técnicos, humanos y financieros. No obstante, la planificación trasciende el plano técnico; también responde a un ejercicio político e institucional de participación, a partir del cual el gobierno local logra una visión global e intersectorial de la realidad municipal y define acciones, programas y metas acordes con el interés general (Dirección de Desarrollo Territorial – Grupo de Gestión Pública Territorial, 2004).

En este capítulo se examina la implementación del Plan de Desarrollo Municipal en materia de prevención de violaciones al DIH y a los DD. HH., contrastando en el análisis lo dispuesto en los instrumentos de planeación (Plan de Acción Municipal y Plan Operativo Anual de Inversiones) con los informes de gestión y rendición de cuentas, especialmente de la vigencia 2022. Este análisis permitirá identificar avances, limitaciones y la efectividad de los procesos internos para cumplir con los objetivos trazados, con especial atención a los programas priorizados, las intervenciones en zonas de riesgo y la destinación de recursos financieros.

Cabe señalar que el análisis de la ejecución se centra de manera principal en los años 2021 y 2022, dado que en 2020 no se reportaron avances en los sectores analizados. Aunque esta ausencia puede explicarse en parte por la emergencia sanitaria derivada del COVID-19, resulta problemática en un contexto de aguda crisis de seguridad y convivencia provocada por la disputa de grupos armados por el control territorial. Según el Enlace de Víctimas Municipal, esta situación obligó a la Alcaldía a activar respuestas de emergencia y generar escenarios interinstitucionales para mitigar los impactos en la población (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020c).

Desarrollo de los programas defendidos en el Plan de Desarrollo

Como se presentó en el literal anterior, el Plan de Desarrollo Territorial "Algeciras, construyendo progreso", tuvo un componente estratégico dirigido a promover la inclusión social, el desarrollo sostenible, la equidad, la construcción de paz y el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del municipio de Algeciras. Esta proyección se tradujo en cinco lineamientos estratégicos, 18 sectores y 38 artículos (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020). La prevención temprana y urgente de violaciones al derecho internacional humanitario y los derechos humanos estuvo ubicada dentro de estas acciones fijadas, principalmente en tres líneas estratégicas, seis sectores y cuatro programas, tal como se muestra la siguiente tabla:

Tabla 5. Programas municipales para la Prevención.

Línea estratégica	Sector	Programa
Agenda social para el desarrollo del municipio.	Vulnerables.	Fortalecimiento para la Atención de la Población Víctima del Conflicto Armado en el Municipio de Algeciras, Huila.
Otros sectores.	Justicia y derechos.	Fortalecimiento a la Justicia.
		Fortalecimiento de la Convivencia y la Seguridad Ciudadana del Municipio de Algeciras, Departamento de Huila.
	Inclusión social y reincorporación.	Programa para la Reincorporación Social, Económica y Política en el Marco del Conflicto Armado.

Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022b). *Plan de desarrollo: Construyendo progreso 2020–2023.* Alcaldía Municipal de Algeciras

A continuación, se analizará la ejecución de estos programas durante los años 2021 y 2022:

Fortalecimiento a la política pública de víctimas

En el marco del Plan Municipal de Desarrollo, el programa dirigido al fortalecimiento de la política pública de víctimas tuvo como objetivo general garantizar el goce efectivo de los derechos a toda la población víctima del municipio de Algeciras. Para ello, el municipio se propuso aumentar el porcentaje de personas registradas en el Registro Único de Víctimas, a las que se les ha brindado atención, asistencia y reparación integral. Durante la Alcaldía "Construyendo Progreso 2020-2023", se desarrollaron acciones para cumplir las metas e indicadores fijados en los seis subprogramas y líneas de acción (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020). De acuerdo con la información consultada, se puede evidenciar destacar que en este programa se dio una completa sincronía entre lo planeado y lo realizado, pues de las seis líneas de acción que componen el programa el 66 % demostró una ejecución del 100 % de las metas, mientras que el 18 % una ejecución del 84 % y el 16 % restantes una ejecución del 40 %.

Política pública para la garantía de los derechos humanos en el municipio de Algeciras: fortalecimiento a la convivencia y seguridad ciudadana

Para el Plan de Desarrollo Municipal, la política pública para la garantía de los derechos humanos en el municipio de Algeciras debería ir direccionada a reducir el número de violaciones a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad que se presenten en el municipio de Algeciras. Este programa estuvo compuesto por cuatro líneas de acción que, de acuerdo con los informes de gestión, tuvieron una ejecución baja durante la administración municipal "Construyendo Progreso 2020-2023". De estas cuatro líneas, solo una alcanzó una ejecución del 100 % de la meta; la línea de acción relacionada con el fortalecimiento de los comités de justicia y restitución mostró una ejecución del 95 %, mientras que la línea de acción de cultura de los derechos tuvo una ejecución del 50 % y Conciliadores con Equidad presenta la más baja, con el 10 %.

La seguridad, una solución construida entre todos

El Plan de Desarrollo Municipal 2020 -2023 estableció que para la administración municipal era importante mejorar los indicadores de seguridad y convivencia a partir de la prevención del delito y el fortalecimiento a la seguridad ciudadana. Para mejorar las condiciones de seguridad y convivencia, el Plan recomendó incidir en la reducción de la tasa de delitos sexuales, de los indicadores de lesiones personales, de la tasa de violencia intrafamiliar y de las cifras de hurtos a residencias y personas. La implementación de este programa se desagregó en nueve líneas de acción. De acuerdo con la información consultada, se puede evidenciar que el Programa "La Seguridad se construye entre todos" tiene una ejecución baja en la gestión de la Alcaldía municipal, ya que de las nueve líneas de acción que lo componen, solo el 44 % de las metas alcanzó el 100 % de ejecución, mientras que el 56 % restante presentó un bajo nivel de avance: apenas el 11 % alcanzó una ejecución del 25 % y el 45 % restante se encontró con un nivel de cumplimiento cercano a 0 %.

Programas para la reincorporación social, política y económica en el marco del conflicto armado

En el Plan de Desarrollo, por otra parte, se estableció que, para la consolidación de la paz, el municipio de Algeciras debía apoyar a la población en situación de reincorporación en la vida social, económica y política. Para analizar la ejecución de este programa, en este apartado solo se abordarán las líneas de acción o subprogramas que no están relacionados directamente con dicha población, ya que en el siguiente apartado se hará un análisis detallado al respecto. De este subprograma se puede evidenciar que las líneas de acción abordadas no reflejan un mayor progreso o desarrollo. La única línea que alcanzó un 100 % de ejecución fue la de Desminado Humanitario, aunque este resultado se debe principalmente a la acción de actores externos; además, no se evidencia la elaboración del documento articulador que el Plan de Desarrollo había previsto. De las

acciones restantes, dos reportan una ejecución del 50 %, otra alcanza un 25 % y la Cátedra de Paz no muestra avances en los años analizados.

De acuerdo con los lineamientos nacionales en materia de prevención, existen personas, grupos o comunidades que se encuentran en una situación excepcional de exposición y vulnerabilidad a riesgos y amenazas que pueden conllevar a violaciones a los derechos humanos. De acuerdo con la caracterización y análisis de riesgo consignados en las Alertas Tempranas 022 del 2018 y 043 del 2022 de la Defensoría del Pueblo, y en diversos instrumentos de planeación municipal, en Algeciras existen tres grupos poblacionales en situación de particular vulnerabilidad.

El primero es la población en situación de reincorporación. Para la prevención y atención a este sujeto, el Plan de Desarrollo Municipal estableció dos subprogramas: el primero es "Espacios de Articulación para la Paz". Con esta meta el municipio buscó crear el Consejo de Reincorporación Territorial y darle continuidad al Consejo Territorial de Paz. Sin embargo, de acuerdo con los informes de rendición de cuentas, esta meta solo ha conseguido el 30 % de ejecución (Alcaldía Municipal Algeciras, 2022e). En la actualidad el municipio no cuenta con un Consejo de Reincorporación Territorial, pues "existen directrices legales y normativas que no le permiten al municipio la consolidación del Consejo Municipal de Reincorporación, por ende, esta meta queda sin cumplir" (J. Romero, comunicación directa, 2 de abril, 2023).

El segundo subprograma es la "Línea de productividad", con el que se buscaba apoyar 12 unidades productivas mediante procesos de asistencia técnica, fortalecimientos a planes de negocios y apoyos económicos con capital semilla. De acuerdo con los informes de rendición de cuentas, la información de este subprograma se reporta en el sector de inclusión social y reconciliación, sin embargo, las actividades reportadas en este sector no corresponden al objetivo destinado. En el 2022, el informe de rendición de cuentas no evidencia ningún reporte en esta meta (Alcaldía Municipal Algeciras, 2022e).

La segunda población en riesgo son los líderes sociales, comunidad LGTBIQ+ y defensores de derechos humanos. Mediante diversos planes de acción de la Alcaldía, se definen diversas actividades de promoción de los derechos humanos y visibilización de líderes y lideresas. En los informes de rendición de cuentas, se evidencia la ejecución de un evento el día de conmemoración de las víctimas, en los que la Alcaldía ha invertido dos millones de pesos anuales (Alcaldía Municipal Algeciras, 2022e). Sin embargo, la actividad reportada no demuestra relación con el objetivo trazado ni articulación con otras acciones, programas y proyectos, y no tiene una relación expresa con el público objetivo.

En el marco de la Alerta n.º 043 de 2020, la Defensoría del Pueblo recomendó a la Alcaldía de Algeciras, en coordinación con la Gobernación de Huila, la Policía Nacional y la Unidad Nacional de Protección, la implementación de una estrategia de enlace con los líderes sociales, campesinos y organizaciones de base del municipio para la detección temprana de riesgos (Defensoría del Pueblo, 2020). En el informe de seguimiento emitido en el año 2022 se evidencia que, para el desarrollo de esta sugerencia, la Alcaldía, en conjunto con las otras instituciones, llevó a cabo una jornada de atención a líderes, residentes de Juntas de Acción Comunal y reincorporados. Acción que, a valoración de la Defensoría, no fue suficiente para realmente establecer un canal de comunicación sólido que permita concertar estrategias de prevención y protección requerida, realmente, para esta población (Defensoría del Pueblo, 2022).

Territorios en riesgo

De acuerdo con los lineamientos nacionales en materia de prevención, existen áreas geográficas donde puede materializarse el daño para la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos o comunidades. En estos territorios, generalmente, confluyen amenazas y altos factores de riesgo y vulnerabilidad, incrementados por una incapacidad social y política para mitigar el riesgo. De acuerdo con las caracterización y análisis de

riesgo consignados en las Alertas Tempranas 022 del 2018 y 043 del 2020 de la Defensoría del Pueblo, para el caso del Municipio de Algeciras son 11 los territorios con estas características en el área rural y siete en la zona urbana.

Es necesario reconocer que, a pesar de diversos documentos de caracterización de riesgo realizados en el ámbito municipal, la información contenida en ellos no permeó la definición de acciones para estos territorios. De hecho, al revisar los informes de gestión y de rendición de cuentas, se puede evidenciar que las actividades dirigidas a estos territorios son casi nulas. Salvo en el informe de 2020, donde la Alcaldía priorizó algunos de estos territorios para el desarrollo de obras de infraestructura vial. (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020c).

Gestión presupuestal del municipio de Algeciras

Las entidades públicas realizan un ejercicio de planificación presupuestal, donde estructuran los recursos financieros para atender los gastos de funcionamiento e inversión; esta acción le permite orientar y priorizar el desarrollo de las actividades y proyectos para el cumplimiento de sus funciones y así alcanzar las metas y objetivos. En esta sesión evidenciamos la relación que existe entre esos ejercicios de planeación presupuestal y la ejecución real de los cuatro programas que contribuyen a la prevención temprana y urgente. Para ello, se hará una comparación entre lo establecido en el Plan Operativo Anual de Inversión y la información presentada en los informes de gestión y rendición de cuentas, y, principalmente, en lo reportado por el municipio en SECOP II en materia de contratación estatal.

Ejecución presupuestal general

Para el 2022, la Alcaldía de Algeciras asignó un presupuesto municipal de 33 mil millones de pesos. Este valor fue designado como resultado de la estimación de los ingresos que se recaudaron durante la vigencia fiscal (1 año), de los gastos de funcionamiento,

y de la deuda e inversión. De acuerdo con el Informe de Rendición de Cuentas Municipal, a septiembre del 2022, el valor presupuestado del municipio tuvo una ejecución presupuestal del 67 %, la cual estuvo distribuida de la siguiente manera:

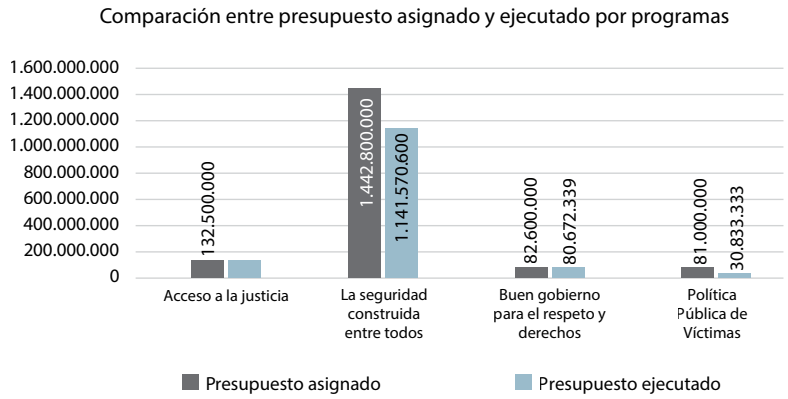
Tabla 6. Ejecución general presupuestal del municipio de Algeciras, vigencia fiscal 2022

Inversión esperada		
Ingresos corrientes	*25.134.855.814*	*75 %*
Ingresos de capital	*8.349.688.670*	*24,3 %*
Total de inversión	*33.484.544.484*	*100 %*
Gastos		
Gastos de funcionamientos	*1.463.788.066*	
Administración central	*1.224.070.951*	
Concejo	*135.015.786*	
Personería	*104.701.329*	
Deuda		
Deuda	*254.812.918*	*100 %*
Inversión		
Gobierno territorial	*1.198.982.308*	*4,44 %*
Información estadística	*31.626.666*	*0,11 %*
Comercio, industria y turismo	*883.339*	*000000,3 %*
Inclusión social y reconciliación	*416.364.531*	*1,54 %*
Educación	*276.742.941*	*1,02 %*
Justicia y derecho	*114.514.788*	*0,42 %*
Salud y protección social	*16.745.282.483*	*62,02 %*
Vivienda, ciudad y territorio	*771.278.127*	*2,85 %*
Cultura	*619.252.856*	*2,99 %*
Deporte y recreación	*123.805.033*	*0,59 %*
Minas y Energías	*203.546.383*	*0,9 %*
Total	*22.453.177.075*	*100 %*

Fuente: elaboración propia. Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022). *informe de rendición de cuenta 2022.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

Las acciones para la prevención se encuentran relacionadas con los sectores de inclusión social, reconciliación, justicia y derecho, los cuales equivalen a un 2 % del presupuesto del municipio. Sin embargo, este porcentaje aún no es preciso, porque estos sectores ejecutan planes, programas y proyectos que no están relacionados con la prevención; por consiguiente, para hacer estas precisiones se hizo un rastreo de los programas y subprogramas definidos en el Plan Anual de Adquisiciones y el Banco de Proyectos de esta vigencia fiscal, con lo reportado en el SECOP II y en el Plan Anual de Inversiones.

Figura 19. Comparación entre presupuesto por programas



Fuente: elaboración propia: Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022). *Informe de rendición de cuentas 2022.* Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

De la información presentada se puede observar que los cuatro programas tienen buena ejecución. Por ejemplo, el programa "La seguridad se construye entre todos" tiene un cumplimiento del gasto del 96 %; del cual el 88 % de las acciones tienen un promedio de ejecución del 100 %. El programa "Buen gobierno para los derechos humanos" tiene un desarrollo del 88 %, con el 77 % de las acciones con un cumplimiento del 100 %. En cuanto a la Política de Acceso a la Justicia, esta tiene una ejecución del 90 %, teniendo la mayoría de sus líneas por encima del 70 % de ejecución. Y, por último, la Política de Víctimas presenta la ejecución presupuestal más baja con un promedio de ejecución del 59 % y ninguna acción en un 100 %.

Ahora bien, del total de 32 acciones que conforman los programas, el 59 % ejecutaron el 100 % del presupuesto asignado, el 1,5 % alcanzó una inversión superior al 50 % y el 12,5 % registró un gasto inferior al previsto. El porcentaje restante presentó sobre ejecución de recursos, es decir, el gasto superó el monto definido en la planeación presupuestal. Un ejemplo de ello fue el suministro de refrigerios para el Consejo de Justicia Transicional de Algeciras, cuyo presupuesto ejecutado superó en un 2.700 % lo inicialmente asignado. Las otras tres acciones con esta característica correspondieron a procesos de contratación de personal, donde el incremento presupuestal obedeció, probablemente, al uso de recursos de otros rubros y sectores para cubrir el costo total del profesional vinculado (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022f).

No obstante, aunque los resultados de ejecución presupuestal constituyen un indicador favorable para el desarrollo de los programas, es relevante señalar que el 42 % de las acciones fueron contratadas durante el último trimestre del año. Esta concentración temporal se evidenció principalmente en dos programas: "La seguridad se construye entre todos", en el que el 77 % del presupuesto se ejecutó en dicho periodo, y "Fortalecimiento del buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos", donde el 60 % de los recursos se gastaron en los últimos meses del año.

Muchas de las sublíneas, cuya contratación se realizó al final del año, no responden a un evento o acción puntual que se diera particularmente en la temporalidad señalada, sino que son servicios prolongados en el tiempo cuyos recursos no llegaron a tiempo. Esto repercutió en la continuidad de la acción, la calidad del servicio prestado y en el potencial de una estrategia.

Un ejemplo de lo anterior se puede evidenciar en la sublínea que busca establecer el proceso de pedagogía de catedra de Paz en las instituciones educativas. Para darle viabilidad a esta acción, el 16 de diciembre de 2022 el municipio suscribió un contrato con temporalidad de un mes. También, esta situación se

presentó en el proceso de contratación de una persona para la actualización, fortalecimiento, seguimiento e implementación del Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana, que fue vinculada a la Alcaldía en el último trimestre del año y por un contrato de tres meses.

En estos casos, las disposiciones presupuestales limitaron la continuidad, el desarrollo y lo estratégico de las acciones señaladas. Se evidencia una entidad municipal que efectivamente prioriza el gasto de los recursos públicos como sinónimo de eficiencia y cumplimiento de las responsabilidades municipales. Sin embargo, se debe mejorar la forma en que estos recursos se distribuyen y ejecutarlos en coherencia con el desarrollo de los programas, con el objetivo de que estos recursos faciliten la continuidad, el desarrollo y la efectividad de las acciones que componen cada sector.

Capítulo 7. Estructura interna para la prevención

LA ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL HACE REFERENCIA AL CONjunto de dependencias y organismos del orden municipal que interactúan para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades establecidas por la Constitución, la Ley y los reglamentos (Alcaldía Municipal del Cerrito, 2023). En materia de prevención, la institucionalidad debe garantizar un liderazgo claro que oriente, movilice, coordine y articule el desarrollo de procesos que permitan que la institución cumpla con sus obligaciones en materia de prevención de violaciones a los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades. (Decreto 1581, 2017, art 2.4.3.9.1.5).

En el ejercicio de planeación, las instituciones deben adecuar la estructura organizacional para que sea congruente y permita los propósitos del Plan de Desarrollo en materia de prevención. En congruencia, las características de esta estructura deben, por un lado, promover el intercambio y la generación de información oportuna, confiable e integral que le permita a la institución identificar y advertir las posibles situaciones que pueden generar violaciones, establecer los posibles escenarios de concentración de estos, definir e implementar el seguimiento, y evaluar las medidas en materia de prevención temprana y urgente (Decreto 1581, 2017, art 2.4.3.9.1.5). Además, debe favorecer que las dependencias trabajen conjuntamente y utilicen sus recursos humanos, físicos y financieros de la manera más eficiente posible. En esta sesión se busca evidenciar cómo interactúan las dependencias en materia de prevención.

Dependencias dedicadas a la prevención

El municipio de Algeciras consta con una estructura organizacional liderada por el despacho del alcalde, que es la oficina encargada de dirigir las actividades administrativas, ejercer la representación legal y ordenar el gasto que demande el desarrollo y el fortalecimiento del municipio en conformidad con la Constitución política y la normatividad vigente. En relación con los programas estudiados, esta dependencia funciona como agente de la presidencia en el mantenimiento del orden público y actúa como jefe de las autoridades de policía para mantener la seguridad y la convivencia ciudadana (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020d).

Estas funciones son directamente respaldadas por la Secretaría de Gobierno, que es la dependencia encargada de la formulación, ejecución y control de las acciones de prevención y restablecimiento del orden público. Para ello, esta oficina es la encargada de gestionar el riesgo y evaluar y monitorear los posibles riesgos y amenazas, para comunicarlo de manera oportuna a la primera autoridad del municipio y a las instituciones competentes (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020d).

Además, esta dependencia es la encargada de coordinar el adecuado funcionamiento de la Inspección de Policía que, de acuerdo con la Ley 1801 de 2016, es una oficina cuya función principal es promover las relaciones pacíficas y de armonía en la comunidad, y resolver las cuestiones que se presenten en el desarrollo de la convivencia ciudadana a través de las normas de policía. Esta oficina debe tener pleno conocimiento de los comportamientos contrarios a la convivencia en materia de ambiente, protección a los bienes públicos y privados, y la libre circulación.

Igualmente, la Secretaría de Gobierno es la responsable de coordinar el funcionamiento de la Comisaría de Familia. Esta es la dependencia encargada del tratamiento de las situaciones familiares, así como de la protección a los menores que se

hallen en situaciones que pongan en riesgo su vida e integridad física, emocional o psicológica. De acuerdo con la información consultada, esta dependencia es la encargada de ejecutar las acciones dirigidas al fortalecimiento de los servicios de justicia dentro del municipio (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020d).

Por último, está la Secretaría de Desarrollo Social y Comunitario, que es la encargada de promover el desarrollo del servicio educativo y organizacional de la comunidad, y fortalecer y promover los procesos de participación social así como de organización comunitaria, de conformidad a la normatividad vigente aplicable (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020d).

Con respecto a las políticas analizadas, estas dependencias son las responsables de sus desarrollos programáticos y de la ejecución presupuestal de las sublíneas de acción. La Política de Víctimas está en cabeza de la Secretaría de Gobierno y comparte algunas metas con la Secretaría de Desarrollo Comunitario y la de Planeación. La Comisaría de Familia encabeza la Política de Derechos Humanos, con excepción de la meta relacionada con el Comité de Justicia Transicional que está en cabeza de la Secretaría de Gobierno. Por su lado, la política de La Seguridad se Construye Entre Todos es liderada por la Secretaría de Gobierno, pero en ella también tienen responsabilidad las otras oficinas analizadas. Por último, el Programa para la Reincorporación es coordinado en su gran mayoría por la Secretaría de Gobierno, exceptuando las acciones dirigidas a promover la paz y la sana convivencia, y la sublínea que busca el desarrollo de la cátedra de Paz, que deben ser ejecutadas por la Secretaría de Desarrollo Comunitario (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020).

Por consiguiente, del total de las sublíneas donde se concentra la prevención temprana y urgente, el 60 % es responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, que tiene incidencia en los cuatro programas. El 40 % restante de las acciones se reparte en las tres dependencias: el 22 % es responsabilidad de la Comisaría de Familia, que tiene incidencia en dos programas;

el 11 % está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Comunitario; y, por último, el 7 % está en cabeza de la Inspección de Policía, que solo tiene incidencia en el programa "La seguridad se construye entre todos".

Esta información permite evidenciar que hay una alta participación y responsabilidad de la Secretaría de Gobierno en la ejecución de los cuatro programas analizados. De acuerdo con su desarrollo misional de promover la justicia, la Comisaría de Familia lidera y es protagonista de las acciones de "Fortalecimiento y promoción de accesos a la Justicia"; sin embargo, esto no ocurre con la Inspección de Policía, que tiene un rol bastante marginal en el desarrollo de estos cuatro programas y, sobre todo, en las acciones dirigidas a consolidar la seguridad y la convivencia, donde debería tener un mayor protagonismo.

También se ve que la participación de la oficina de Desarrollo Comunitario es muy limitada y se desperdicia su potencial, sobre todo en el desarrollo de acciones direccionadas a la promoción de una cultura en derechos humanos y al fortalecimiento de la sociedad civil para la prevención. Además, esta oficina debería tener un protagonismo mayor en el desarrollo de acciones y sublíneas focalizadas en algunos de los sujetos en riesgo excepcional, como los líderes o defensores de los derechos humanos.

Igualmente, que las acciones dirigidas a la prevención estén concentradas en una sola dependencia limita la capacidad de que otras oficinas con recursos humanos, técnicos y financieros trabajen conjuntamente en el desarrollo de las acciones dirigidas a garantizar los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las personas, grupos y comunidades dentro del municipio. En el capítulo en el que se hizo seguimiento al desarrollo programático, se evidenció que, en la descripción de los avances en los sectores y programas relacionados con la prevención, solo uno relató la acción conjunta entre dependencias y cuatro acciones coordinadas entre oficinas que pertenecen a la misma secretaría (Alcaldía Municipal Algeciras, 2022e).

Con respecto al intercambio y generación de información oportuna, confiable e integral, se puede destacar que existen diversos espacios dirigidos a este fin, particularmente en lo que compete a la Política Pública de Víctimas. De acuerdo con el Decreto 1581 de 2017, los entes territoriales deben realizar un análisis constante del riesgo; para darle cumplimiento a esta directriz, la Alcaldía Municipal destina diversos espacios para realizar seguimiento permanente al comportamiento y transformación de los factores de riesgo en momentos y lugares específicos del municipio. Esta actividad se realiza con regularidad y consistencia, sobre todo, en los Comités de Justicia Transicional y el Subcomité de Prevención y Protección, encargados de actualizar el Plan de Contingencia y el Plan de Prevención Municipal.

De acuerdo con las directrices emitidas por el Ministerio del Interior, se fijó un plan de trabajo que permitiera no solo el intercambio de información relacionada con las amenazas y riesgos que se presentan en el municipio, sino también el seguimiento a las acciones desarrolladas en el marco de los planes mencionados y en respuesta de las recomendaciones emitidas por las alertas tempranas. Esta acción no se desarrolló con la misma rigurosidad y consistencia que el análisis de riesgo, lo que se puede evidenciar en las relatorías del Comité de Justicia Transicional y en los informes de seguimiento de las Alertas Tempranas 063 del 2018 y 043 del 2020, donde se evidencia que el municipio no registró las acciones sugeridas por la Defensoría del Pueblo para responder a escenarios de riesgo identificados en el municipio (Defensoría del Pueblo, 2022). Este registro no se realizó debido a que las dependencias de la Alcaldía no reportaron las acciones adelantadas, y el seguimiento de estas tareas no se realizó de la mejor manera por parte de la Secretaría de Gobierno.

Esta acción particular demuestra que el intercambio de información dentro de la Alcaldía es limitado. El ente territorial aún no cuenta con un sistema de captura y manejo de la información que le permita articularla con la de cada dependencia y

que permita el acceso oportuno, coherente y consistente para facilitar el seguimiento de las acciones y los resultados de dichas intervenciones (Dirección de Desarrollo Territorial – Grupo de Gestión Pública Territorial, 2004).

De acuerdo con la entrevista a Andrey Garzón, Enlace de Víctimas del Municipio, otro factor que influye en el intercambio de información interno y externo es la persona y el cargo que ostente. Muchos de los procesos de seguimiento de estas actividades quedan en manos de profesionales o contratistas de la Alcaldía con rangos pequeños o intermedios y con un direccionamiento inconstante e impreciso de los perfiles más altos en las estructuras de Gobierno (A. Garzón, comunicación personal, octubre 20, 2022).

Esta situación no solo se presenta en las acciones relacionadas con el seguimiento; la mayoría de las sublíneas son promovidas, ejecutadas y gestionadas por perfiles pequeños o intermedios de la institución. Los profesionales de alto perfil se relacionan más con actividades de gestión y relación interinstitucional, y su liderazgo es más consistente en los aspectos que competen a la seguridad y a la convivencia del municipio, en especial en momentos relacionados con la prevención en emergencia o situaciones donde se hayan materializado violaciones a los derechos humanos o infracciones al derecho internacional humanitario (A. Garzón, comunicación personal, octubre 20, 2022).

Debido al ejercicio de ponderación y priorización que se ha hecho en el proceso de planificación, la alta gerencia del municipio tiene roles diversos en el desarrollo de estos programas. De los cuatro programas estudiados, se podría afirmar que, de acuerdo con la relevancia, la asignación presupuestal y la fuente de esos recursos, el programa "La seguridad se construye entre todos" es el que mayor priorización tiene. En este caso, el compromiso de la alta dirección se concentra particularmente en ejemplificar el "papel de gestor generador de consensos y dinamizador de procesos", logrando involucrar a otras entidades territoriales u otras

instituciones externas al municipio. Este rol se ejerce con mayor definición en el programa mencionado, ya que en los otros tres sectores este liderazgo es mucho más distante y es delegado a funcionarios o contratistas con perfiles más pequeños, lo que en el proceso de interlocución y de gestión no tiene el mismo resultado (A. Garzón, comunicación personal, octubre 20, 2022).

Al interior de la Alcaldía, el liderazgo es ejercido por el secretario de Gobierno, quien es el responsable de la gran parte de la ejecución presupuestal y programática de los programas mencionados. Este también se encarga de direccionar al personal y las acciones para que las responsabilidades en materia de prevención se desarrollen de manera ordenada y coordinada a mediano y largo plazo (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2020d). Sin embargo, desde la evidencia consultada, este rol se ejerce de mejor manera en unos programas que en otros. De acuerdo con la ejecución programática y presupuestal, se puede concluir que este rol se presenta de mejor manera en la Política Pública de Víctimas y en menor medida en el programa La Seguridad se Construye Entre Todos.

Un factor que incide en el liderazgo técnico de las sublíneas direccionadas a la prevención temprana y urgente es el conocimiento que los mandatarios tienen sobre normatividad, lineamientos en política pública y estructura institucional en materia de prevención. De acuerdo con Andrés López, analista del Sistema de Alertas Tempranas de la regional Huila y Tolima, los gobernantes locales cuentan con conocimientos muy limitados en relación con el marco normativo e institucional de la prevención. Lo que evidenciaron las entrevistas y conversaciones, es que la mayoría tiene una aproximación genérica al concepto de prevención y que su conocimiento normativo e institucional está muy concentrado en las medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno que desarrolla la Ley 1448 del 2011. Ninguna persona de las entrevistadas mencionó los lineamientos en política pública de prevención desarrollados por el Decreto 1581 del 2017.

Así se evidencia que la normatividad, jurisprudencia y lineamientos nacionales deben transitar de la Política de Víctimas e integrarse a otros aspectos institucionales que permitan abarcar toda la población del territorio, superar el énfasis del conflicto armado e integrarse en otros aspectos de la gestión institucional. En el municipio aún no se han integrado parte de estas directrices y lineamientos, lo que repercute en que se mantenga la percepción de que la prevención solo está relacionada con una dependencia, sector o programa.

Desde la perspectiva local, se debe adoptar una visión más integral de acuerdo con los lineamientos emitidos por la Ley 1448 y los Decretos 1581 de 2017, 2252 de 2017, 2078 de 2017 y 660 de 2018. Esto permitiría reorganizar y redistribuir de manera ordenada y coordinada las responsabilidades en materia de prevención al corto, mediano y largo plazo. Un mayor trabajo en red dentro de las dependencias permitiría un mayor provecho de los recursos, procesos con los que cuenta la entidad territorial.

Talento humano

La Alcaldía de Algeciras cuenta con 26 personas por contratación de servicios y 26 profesionales de planta, de los cuales siete son directivos, cuatro son profesionales, 14 asistenciales y una de rango técnico. En las dependencias analizadas trabaja el 44 % de las plantas de la Alcaldía, siendo la Secretaría de Gobierno la oficina con el número de personal más alto.

Con respecto al personal encargado del desarrollo de los programas analizados, se pueden vincular cuatro profesionales de planta, los cuales son: el secretario de Gobierno, la comisaría de Familia y el inspector de Policía. En cuanto profesionales contratados por prestación de servicios se identifican 10 personas, el 70 % vinculado a la Secretaría de Gobierno y sus oficinas adscritas, y el 30 % restante vinculado a la Secretaría de Desarrollo Comunitario.

A partir de la información consultada, se puede evidenciar que, de las 10 personas que se dedican al desarrollo de las sublíneas dirigidas a la prevención temprana y urgente, el 60 % tiene una contratación continua con el municipio, mientras que el 40 % tiene contratos puntuales que fueron suscritos al último trimestre del año. Esta situación supone una falta de continuidad en el desarrollo de las acciones y sublíneas, sobre todo del profesional que está contratado en la Inspección de Policía y que tiene una incidencia particular en el desarrollo del programa "La seguridad se construye entre todos".

En cuanto al perfil profesional de las personas contratadas se identificó que la mayoría tenían perfiles profesionales y experiencia laboral adecuada para el cargo a desempeñar. De los perfiles consultados, el 80 % son profesionales y tan solo el 20 % son técnicos, concentrados en el programa "Fortalecimiento del buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos humanos" y contratados por la Secretaría para el Desarrollo Comunitario.

Con respecto a los conocimientos sobre los lineamientos legales y la normatividad que constituyen la política de prevención, se evidencia un conocimiento diferenciado; las personas adscritas o encargadas de la Política de Víctimas demuestran tener un conocimiento mayor sobre la prevención. Los funcionarios de otras dependencias no parecen tener ningún conocimiento y tampoco tienen claridad sobre cómo sus funciones y responsabilidades se relacionan con la prevención temprana y urgente. Esto se evidencia particularmente en los funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Comunitario.

De acuerdo con los lineamientos desarrollados por el Decreto 1567 de 1994, "Por el cual se regula el Sistema Nacional de Capacitación y el Sistema de Estímulos para los Empleados del Estado", se evidencia la necesidad de que las entidades públicas mejoren la calidad de la prestación de los servicios y garanticen la instalación duradera de competencias y capacidades en los empleados del Estado. Para darle cumplimiento a esta directriz la Alcaldía definió un conjunto de procesos dirigidos

a completar la educación inicial, desarrollando conocimientos, habilidades y aptitudes con el fin de incrementar las capacidades individuales y colectivas para el cumplimiento de la misión de la institución. Las capacitaciones que se han programado estuvieron dirigidas a los siguientes ejes de formación: a) gestión del conocimiento y la innovación; b) creación de valor público; c) transformación digital; y d) ética de lo público (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022g).

En la investigación se evidenció que los empleados de la Alcaldía recibieron una serie de formaciones periódicas sobre diversos temas, incluido derechos humanos. Sin embargo, en temas relacionados con los lineamientos de prevención, los espacios de formación y capacitación no se desarrollaron de forma masiva (Alcaldía Municipal de Algeciras, 2022g). Los pocos espacios estaban más direccionados a empleados de la Secretaría de Gobierno y la oficina de víctimas. Estas capacitaciones y asesorías técnicas las desarrolló la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Gobernación de Huila y el Ministerio del Interior con el objetivo de orientar a la administración municipal en la implementación de los planes integrales de prevención y contingencia (Defensoría del Pueblo, 2022).

La información anteriormente descrita permite evidenciar que en la Alcaldía existen procesos estables de formación para la generación de conocimientos, habilidades y destrezas con el fin de que la entidad territorial desarrolle competencias y capacidades para el desarrollo de las funciones del Estrado. Estos espacios pueden ser utilizados para ampliar una comprensión más integral de la prevención en el organigrama institucional y fortalecer los conocimientos, habilidades y destrezas de los empleados que cumplen funciones públicas de prevención.

Capítulo 8. Hilando voluntades de relacionamiento externo para la prevención

DE ACUERDO CON EL DECRETO 1582 DE 2017, EN EL DESARROLLO del cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales, las entidades de orden nacional y territorial son responsables de prevenir las violaciones a los derechos humanos. En cumplimiento de esta obligación, las instituciones públicas deben colaborar en la identificación, advertencia, gestión, seguimiento y evaluación del riesgo, además de ponerse de acuerdo y definir acciones, propósitos, objetivos, metas y métodos de trabajo dirigidos a garantizar el núcleo esencial de los derechos fundamentales a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades en el territorio nacional.

Los entrevistados reconocen la importancia de la cooperación y articulación interinstitucional para el desarrollo de programas, planes y proyectos pertinentes, eficientes y efectivos para prevenir las violaciones a los derechos humanos. Las experiencias de articulación y cooperación se han dado a través de diversas instancias, tales como alianzas, contratos, convenios, pactos, actividades concretas, asesoría temática, reuniones, mecanismos de articulación interinstitucional, entre otras, orientadas a los siguientes ejes temáticos: a) acciones de seguridad y disuasión del contexto de amenaza; b) fortalecimiento y promoción del acceso a la justicia; c)apoyo a la política de víctimas; d) acciones dirigidas a la protección de sujetos en situación de riesgo excepcional; y e) acciones dirigidas a los territorios focalizados en riesgo.

Acciones de seguridad y disuasión del contexto de amenaza

En el departamento de Huila opera la Novena Brigada, que es una Unidad Operativa Menor que actúa en los 37 municipios del departamento, en el corregimiento de San Juan de Villalobos del municipio de Santa Rosa Cauca, y en las inspecciones de Balsillas y Guayabal del municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá. Dentro del municipio de Algeciras opera puntualmente el Batallón de Alta Montaña n.º 9, encargado de conducir operaciones militares orientadas a garantizar la integridad territorial y proteger a la población civil y los recursos privados y estatales del municipio. También opera la Policía del departamento de Huila, responsable de realizar los operativos necesarios para establecer un control zonal efectivo en la cabecera municipal de Algeciras y en las vías que comunican con otros municipios.

Por sus características misionales, estas instituciones tienen presencia permanente dentro del municipio, lo que hace que la articulación con el gobierno local se dé de manera continua. De acuerdo con la información consultada, esta articulación se materializa, en primera instancia, mediante convenios suscritos con la fuerza pública. Según el Plan Anual de Adquisiciones, el municipio tiene dos contratos con el Ejército: el primero está relacionado con el suministro periódico de combustible a los vehículos de la institución, y el segundo, con la compra de llantas para los vehículos de los organismos de seguridad del municipio. Con la Policía Municipal, la Alcaldía tiene dos contratos: el primero se relaciona con el suministro de abarrotes, víveres y carnes, y el segundo con la contratación de servicios de hospedaje; ambos destinados al apoyo de las unidades policiales que prestan sus servicios en el municipio.

Estas instituciones también tienen presencia continua en diversos espacios interinstitucionales. Dentro de la investigación se identificaron dos escenarios donde esta interacción permite la concertación de estrategias conjuntas orientadas a desarrollar

respuestas integrales en materia de seguridad y convivencia ciudadana, esenciales para la prevención temprana y urgente.

El primero de esos escenarios es el Comité Municipal de Orden Público que, según el Decreto 1066 de 2015, es un espacio interinstitucional conformado por autoridades político-administrativas y de justicia con jurisdicción en el territorio. En 2020, este comité proyectó la Política Pública de Seguridad y Convivencia como un esfuerzo interinstitucional entre la administración municipal, la Policía Nacional, el Ejército Nacional y el Cuerpo Técnico de Investigación de la Fiscalía General de la Nación.

En este proceso las instituciones se comprometieron al trabajo conjunto en el desarrollo de acciones dirigidas a: atender población desmovilizada, atender violaciones cotidianas, reducir el consumo de sustancias ilícitas, contrarrestar el homicidio de líderes sociales por parte de estructuras ilegales, reducir la vulnerabilidad frente a la seguridad humana y las posibles capturas sociales por estructuras criminales, y prevenir el hurto en sus diversas modalidades.

El segundo espacio interinstitucional es el Consejo de Seguridad, órgano superior de consulta, asesoría, evaluación y coordinación de los asuntos de seguridad pública del municipio. De acuerdo con el Decreto 1284 de 2017, este espacio está conformado por el alcalde municipal, el comandante de la estación de Policía, el comandante del Batallón de Alta Montaña n.º 9, el director del Centro Zonal del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el director seccional de la Fiscalía General de la Nación, y el secretario de Gobierno y la Personería Municipal.

Al igual que el Comité de Orden Público, el Consejo de Seguridad puede presentar programas, planes, proyectos de inversión y actividades para mitigar o atender problemas de seguridad y convivencia. De acuerdo con la entrevista realizada al secretario de Gobierno municipal, este comité, en coordinación con la Gobernación de Huila, presentó a las instituciones nacionales un proyecto para la compra de 21 cámaras de seguridad de alta

resolución que serían instaladas en los barrios más vulnerables del municipio. Sin embargo, esta iniciativa no se implementó porque el Estado Central no asignó los recursos; por ello, se optó por estrategias comunitarias de seguridad, como una prueba piloto de cámaras comunitarias en nueve barrios del municipio.

Con la expedición de la Alerta Temprana n.º 063 de 2018, este comité también buscó la articulación con la Gobernación de Huila y el Ministerio de Defensa para implementar la Policía de Carabineros, estrategia crucial para fortalecer las acciones preventivas en las zonas rurales más vulnerables. Desde entonces, esta iniciativa ha sido solicitada por la Fuerza Pública, organismos del Ministerio Público y autoridades civiles del municipio, pero hasta la fecha no ha sido aplicada.

Adicionalmente, la Fuerza Pública participa activamente en los escenarios interinstitucionales encargados de identificar, advertir y evaluar riesgos, como el Comité de Justicia Transicional y el Subcomité de Prevención, Protección y Garantías de No Repetición. En el marco de la política pública de víctimas, estos espacios deben articularse para garantizar condiciones de seguridad en los procesos de retorno y reubicación, evaluando de manera periódica si el municipio ofrece las garantías necesarias para que las personas puedan regresar a su territorio.

Por otro lado, en las entrevistas se resalta la articulación y el desempeño de las fuerzas de seguridad en el desarrollo de acciones de seguridad y disuasión del contexto de amenaza. De acuerdo con el secretario de Gobierno municipal, las fuerzas de seguridad tuvieron un rol muy importante en 2020 y 2021, cuando la situación de seguridad en el municipio fue crítica. Durante esos años, las fuerzas de seguridad, particularmente el Ejército, aumentaron su pie de fuerza dentro del municipio, logrando realizar labores de inteligencia y control territorial de manera más oportuna. En la zona urbana se desplegó un apoyo motorizado de Policía y Ejército, se realizaron patrullajes, se instalaron puntos de control en las vías de entrada y salida, y se ubicaron tropas en corregimientos como Arcadia, Toro y Paraíso.

Con estas acciones operativas conjuntas también se llevaron a cabo labores de inteligencia que derivaron en la captura de diversos integrantes de los grupos armados residuales. Estas acciones contribuyeron a la desintegración de dichas estructuras; entre 2020 y 2022 se logró la captura de varios cabecillas relacionados con la Segunda Marquetalia y el Frente Dagoberto Ramos. Un ejemplo de ello fue el operativo del 6 de junio de 2022, cuando se capturaron y se impusieron medidas de aseguramiento a cuatro presuntos integrantes de la estructura Dagoberto Ramos, vinculados con la masacre de la vereda Quebrado Sur en el último trimestre de 2020. Estas acciones demuestran la eficacia institucional para controlar y combatir las agrupaciones armadas ilegales en el municipio.

En relación con otros delitos como las amenazas y la extorsión, el secretario de Gobierno destacó que se desarrollaron estrategias conjuntas para anticipar la materialización de estos delitos y neutralizar a los actores responsables. Estas acciones buscaban recobrar la confianza de la población en el Estado mediante canales de comunicación directa entre las autoridades civiles, la Fuerza Pública y las comunidades afectadas, con el fin de explicar el fenómeno de extorsión, obtener información, incentivar la denuncia y desalentar la participación en dinámicas delictivas.

Sin embargo, el Informe de Seguimiento n.º 041 de 2022 y la Alerta Temprana n.º 043 de 2020 evidencian que estas dinámicas delictivas siguen representando un riesgo latente para la vida, la libertad y la integridad de líderes, defensores de derechos humanos, población en proceso de reincorporación, comerciantes y funcionarios públicos. Según la Defensoría del Pueblo, las estrategias utilizadas por las autoridades civiles y la Fuerza Pública carecen de un enfoque preventivo y no logran anticiparse efectivamente al desarrollo de las actividades delictivas. Además, enfatiza que las estrategias centradas en la obtención de información de la población y el fomento de la denuncia son insuficientes para combatir estas dinámicas y pueden aumentar el riesgo de las personas que suministran información.

En las entrevistas también se evidenció la existencia de limitaciones operativas en la Fuerza Pública del municipio. De acuerdo con Patricia Lugo, concejal de Algeciras, el municipio cuenta con muy pocas unidades policiales: la estación de Policía solo dispone de catorce patrulleros para todo el territorio. Esta situación fue confirmada por el secretario de Gobierno, quien señaló que la escasez de personal, sumada a la permanente rotación de mandos, afecta la coordinación entre la Alcaldía y la Policía. Esto se puede evidenciar en el siguiente fragmento de entrevista:

> También llegamos a la administración que estuve yo en dos años y medio, llegamos a tener seis comandantes de policía. Mal contados en temas uno venía por encargo un mes, otros tres meses que no me cambiaron, que por acá entonces casi que esa teoría empezábamos a analizarlas desde la Alcaldía Municipal, que podía ser cierto, sí, y como que ya, como que seguro cumplí. (J. López, comunicación personal, octubre 24, 2022)

En la Política Pública de Prevención se evidencia la necesidad de fortalecer mecanismos de acceso a la justicia. La oferta institucional en materia de justicia ordinaria está liderada por el Juzgado Promiscuo Municipal 001, que está encargado de los asuntos familiares, civiles, laborales, penales y administrativos del municipio. Este cuenta con un Juez Promiscuo y dos secretarios de despacho. El municipio también tiene una fiscalía local, la cual es la encargada de investigar y acusar ante la rama judicial, juzgados y tribunales competentes a aquella persona que presuntamente haya cometido alguna infracción o delito que atente contra la vida, la seguridad o los bienes de otra persona (Rama Judicial, s.f).

En relación con la justicia administrativa se encuentra la Inspección de Policía y Tránsito del municipio de Algeciras y la Comisaría de Familia, entidades de carácter administrativo encargadas de favorecer la solución de conflictos y la construcción de relaciones pacíficas: la primera, mediante la protección de la seguridad y la convivencia; y la segunda, promoviendo

soluciones a los conflictos familiares. Estas dos oficinas tienen trabajo conjunto en el "Fortalecimiento y promoción del acceso a la justicia en el municipio", donde se han dado lagunas articulaciones incipientes con el Ministerio de Justicia, sobre todo en las acciones dirigidas a la consolidación de los Comité de Convivencia.

La investigación también evidenció una acción puntual de coordinación interinstitucional para llevar la oferta institucional dirigida a la población víctima del conflicto armado. Se desarrolló la Unidad Móvil de Atención y Orientación a Víctimas, estrategia del Estado colombiano (Decreto 1586 de 2017) orientada a fortalecer el acceso a la justicia en zonas con alta demanda de atención. En esta participaron la Unidad para las Víctimas, la Unidad de Restitución de Tierras, la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Justicia, la Personería Municipal y varias dependencias de la Alcaldía, brindando atención a 113 personas.

No obstante, la investigación muestra que la coordinación institucional en materia de acceso a la justicia sigue siendo limitada, ya que no existen mecanismos permanentes de articulación entre las instancias judiciales, administrativas y comunitarias. Por ello, se recomienda fortalecer el trabajo colaborativo entre el Estado y la comunidad, reconociendo las necesidades locales de justicia y garantizando respuestas oportunas y efectivas.

Apoyo a la atención a víctimas

Con el objetivo de territorializar la Política Pública de Víctimas, la Ley 1448 de 2011 creó el Sistema de Atención y Reparación Integral para Víctimas, integrado por entidades del orden nacional y territorial, públicas y privadas, que se encargan de garantizar la formulación, diseño, implementación y evaluación de planes, programas o proyectos dirigidos a materializar la protección, la prevención, la asistencia, la atención y la reparación integral de las personas víctimas de la violencia.

En el departamento de Huila, la Unidad de Atención y Reparación opera a través de la regional de Huila y Caquetá, y dos centros regionales de atención ubicados en Neiva y Pitalito. En el marco del desarrollo de su quehacer institucional, esta institución ha trabajado de la mano con instituciones de diversos niveles de la administración pública: el nacional, el departamental y el municipal, con el objetivo de encontrar mecanismos de planificación, administrativos, presupuestales y de gestión para materializar la reparación integral de las víctimas. De acuerdo con las entrevistas, la Unidad de Víctimas es un actor clave en el desarrollo de las responsabilidades en materia de prevención, protección, atención asistencial y reparación integral que tiene el municipio en el marco de la Política Pública de Víctimas (A. Garzón, comunicación personal, octubre 20, 2022).

En el marco del componente de prevención urgente, la Unidad de Víctimas juega un rol articulado, fomenta procesos de transferencia de capacidades, metodologías e instrumentos para la elaboración de los Planes de Contingencia. Estas acciones son complementadas por la Gobernación de Huila, quienes a través de su Oficina de Víctimas realizan una asesoría personalizada al Enlace de Víctimas del Municipio en el diseño, actualización e implementación de dicho plan.

También, en materia de prevención urgente y en cumplimiento del principio de subsidiariedad, complementariedad y concurrencia, el Plan de Contingencia Municipal es requerido, principalmente, en casos relacionados con el desplazamiento forzado de personas o colectivos. En materia de prevención temprana, la Alcaldía Municipal recibe apoyo de la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, en el proceso de formulación y actualización del Plan Integral de Prevención (PIP). Esta actividad se hace a través de una serie de encuentros bilaterales entre el profesional designado del ministerio y la Secretaría de Gobierno del municipio donde se expone la caja de herramientas para el fortalecimiento técnico y metodológico en la construcción y actualización del instrumento PIP. Este proceso de transferencia de capacidades está dirigido

a socializar la guía para la actualización de los planes, donde se precisan recomendaciones y orientaciones metodológicas para la construcción o actualización de este documento (Defensoría del Pueblo, 2022).

De igual manera, el Ministerio del Interior acompañó a la Alcaldía de Algeciras a la sesión del Comité de Prevención, donde se realizó el taller de actualización del PIP. Este taller contó con la participación de los integrantes habituales del subcomité, otras instituciones de nivel regional como la Gobernación de Huila, y de nivel nacional como la Unidad Nacional de Protección y la Defensoría del Pueblo. En este espacio también participó la población civil: defensores y defensoras de DD. HH., líderes y lideresas sociales, líderes comunales, líderes de víctimas, representantes de colectivos LGTBI, mujeres, juventudes y otros (Alcaldía Municipal del Algeciras, 2022c).

En este espacio, el Ministerio del Interior, en compañía de la Alcaldía del municipio, trabajó en la actualización del diagnóstico de riesgo mediante la formulación de la línea de tiempo y el desarrollo de la cartografía social o mapa de riesgo; esto con el objetivo de poder precisar las variables y los escenarios de riesgo, información indispensable para acordar medidas y protocolos de actuación institucional para su mitigación. Posterior al diseño y actualización del PIP, el Ministerio del Interior cuenta con una estrategia diseñada para facilitar el seguimiento a las medidas definidas en el PIP municipal; en este instrumento de seguimiento PIP está incluida la caja de herramientas para el fortalecimiento técnico y metodológico en la construcción o actualización del instrumento PIP (Alcaldía Municipal del Algeciras, 2022c).

En este sentido, en el componente de prevención de la Política Pública de Víctimas, la articulación interinstitucional se materializa en ejercicios puntuales de transferencia de capacidades, metodología e instrumentos definidos por la Política de Víctimas en materia de prevención y protección. Se evidencia que estos procesos se hacen a través de pequeños procesos

de interacción institucional que les permite a las instituciones efectuar el traspaso de información, conocimientos y herramientas para la prevención. Sin embargo, se puede evidenciar que todas estas interacciones se centralizan en la parte de formulación y actualización de estos planes.

Acciones dirigidas a la protección de la población en riesgo excepcional

Con el fin de coordinar estrategias de prevención temprana y urgente, las instituciones de orden territorial, regional y nacional han favorecido diversos espacios de articulación interinstitucional como las mesas y consejos de seguridad, los Comités de Justicia Transicional, las sesiones del Subcomité de prevención, protección y garantía de no repetición, y las sesiones de seguimiento convocadas por el Ministerio del Interior, ejerciendo la secretaría técnica de la Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT). La Defensoría del Pueblo evidencia que estos escenarios favorecen un despliegue colectivo de acciones dirigidas a garantizar la protección de los derechos fundamentales dentro de las dificultades de orden público del municipio, y actuando de manera más preventiva ante las situaciones que afectan a los pobladores en sus vidas cotidianas, tal como lo dispone la normatividad y jurisprudencia colombiana (Defensoría del Pueblo, 2022).

Con respecto a la implementación de medidas de protección a la población vulnerable en el municipio de Algeciras, se evidencian estrategias diferenciadas por cada sector. Para los líderes, presidentes de Juntas de Acción Comunal y defensores de derechos humanos se destaca que la Alcaldía Municipal y otras instituciones de nivel regional y nacional desarrollaron algunas jornadas de atención a esta población. Esta estrategia buscaba mejorar la comunicación con estos sectores, concertar estrategias de prevención con el fin de detectar de manera temprana el riesgo, coordinar acciones para disminuirlas y buscar el modo

de adecuar la oferta institucional a los requerimientos reales de protección de esta población (Departamento Nacional de Planeación, 2019).

Estas acciones se vieron complementadas por las medidas de protección individuales emitidas por la Unidad Nacional de Protección. Entre 2019 y 2021 61 personas comenzaron la ruta de protección individual con esta institución. De estas personas solo el 3,1 % de las solicitudes lograron culminar la ruta de protección y a cinco personas se les asignaron las medidas de protección. Estas cifras resultan reducidas para la magnitud de riesgo que afrontan los líderes, los presidentes de junta, los defensores de derechos humanos y la población en situación de reincorporación en el municipio. Este escenario denota un problema de concurrencia de la población vulnerable hacia la oferta institucional del Estado en materia de protección.

En el municipio de Algeciras se presenta la anterior situación por las dificultades que tiene la población vulnerable para conocer y acceder a esta oferta institucional. También se evidencia que las medidas que la UNP ofrece muchas veces no corresponden con las características territoriales o las necesidades específicas en materia de protección de las personas, y son ineficientes en los entornos donde estos individuos desarrollan su cotidianidad (Defensoría del Pueblo, 2022).

Frente a la estrategia de seguridad y protección para excombatientes, se debe destacar que la Secretaría Técnica de la CIPRAT en varias ocasiones convocó a taller a regiones de seguimiento y sesiones de nivel nacional para enfatizar en la necesidad de adoptar medidas urgentes de protección y prevención, con el fin de salvaguardar los derechos fundamentales de la población en situación de reincorporación del municipio. En este caso, se evidencia la eficacia del Ministerio del Interior como articulador y dinamizador de la concertación interinstitucional de la comisión.

De acuerdo con la valoración emitida por la Defensoría del Pueblo en el informe de seguimiento a la alerta temprana, se valoran

positivamente estas acciones. Sin embargo, la Defensoría incita a que estos espacios se puedan desarrollar también con otras poblaciones en riesgo como líderes de Juntas de Acción Comunal, funcionarios públicos, NNA y comunidades campesinas (Defensoría del Pueblo, 2022).

Por su parte, la Agencia Nacional de Reincorporación actúa como entidad promotora para implementar y articular políticas públicas y programas de reinserción, reintegración y reincorporación en el municipio. Para el desarrollo de esta función, la agencia cuenta con un equipo territorial en el Huila, que se desplaza con cierta frecuencia al municipio. El personal en terreno de esta institución tiene un perfil interdisciplinar y se encarga principalmente de acompañar a la población en situación de reincorporación de manera individual o colectiva. Las características en las que la ANR trabaja hace que esta institución tenga cierta frecuencia en el territorio, sin embargo, recientemente, por la situación de orden público del municipio, el desplazamiento de los funcionarios de la institución al terreno ha sido obstaculizado, de acuerdo con el coordinador de la regional Huila (A. Restrepo, comunicación personal, octubre 24, 2022).

Con respecto a la articulación y concertación de estas instituciones para la protección de la población en reincorporación, se evidencian algunas acciones puntuales de coordinación relacionadas con el desarrollo de estrategias para el entrenamiento de la autoprotección, con cartillas de auto seguridad e instructivos para la orientación y apoyo por riesgos de seguridad contra la vida e integridad física de la población en proceso de reincorporación (A. Restrepo, comunicación personal, octubre 24, 2022).

Cuando una persona en situación de reincorporación presenta un riesgo inminente hacia su vida, su libertad y su seguridad personal existen espacios esporádicos de interlocución entre diversas instituciones, para concertar las acciones dirigidas a proteger y

mitigar los riesgos que esta persona presenta. Sin embargo, el municipio no cuenta con ningún escenario de articulación permanente que pueda favorecer las creaciones de programas a corto, mediano y largo plazo, compuestos por acciones articuladas entre las instituciones. De acuerdo con la entrevista realizada al coordinador de la ARN territorial Huila, las acciones de coordinación entre las instituciones para materializar la política pública de reincorporación del municipio son insuficientes. (A. Restrepo, comunicación personal, octubre 24, 2022).

También, entre de los entrevistados se reconoce que una acción de prevención temprana está relacionada con acciones dirigidas a la no estigmatización:

> yo creo que ahí puedo percibir que hay un lineamiento con lo que se materializa entre la política pública en el sentido de la prevención, porque la no estigmatización básicamente es prevenir cualquier tipo de violencia, incluso por conductas discriminatorias en personas que no solo los firmantes de Paz. (A. Restrepo, comunicación personal, octubre 24, 2022)

Para ello, la ARN implementa la Estrategia Nacional para la Prevención Temprana y la Separación de la Estigmatización dirigida a los exintegrantes de las FARC-EP, familias y comunidades. En el marco de esta política la ARN ha liderado seminarios, talleres y conversatorios dirigidos a la formación de funcionarios de la Alcaldía en pedagogía de prevención de la estigmatización. También, en la sensibilización para la transformación de percepciones e imaginarios para la reincorporación, la ARN, la Comisión de la Verdad, la Alcaldía Municipal y el Consejo de Paz Municipal desarrollaron un acto simbólico y la elaboración de un mural para la paz (A. Restrepo, comunicación personal, octubre 24, 2022).

Tal como lo señala Andrés Restrepo, coordinador del equipo de la Agencia de Reincorporación seccional Huila, al igual que la

no estigmatización, un componente esencial de la prevención temprana son las acciones, programas y proyectos dirigidos a la previsión de que la población, principalmente niños, niñas y adolescentes, se vincule a la guerra.

En este componente, la ARN ha desarrollado el programa "Mambrú no va a la Guerra" que es una estrategia dirigida a apoyar iniciativas locales que generan entornos protectores a partir del fortalecimiento de espacios comunitarios, deportivos y culturales dentro de las comunidades. Este programa se llevó a cabo en el municipio del 2017 al 2019, en el corregimiento del Paraíso. Así, esta estrategia dotó a la biblioteca comunal de materiales artísticos y deportivos. También, durante el 2017, 30 NNA participaron en semilleros de comunicación dirigidos a fomentar el gusto por las artes y la cultura (A. Restrepo, comunicación personal, octubre 24, 2022).

Por tanto, se evidencia que, en materia de prevención y protección a la población en situación de reincorporación en el municipio de Algeciras, existe una oferta institucional direccionada a la protección individual, a la no estigmatización y a la prevención del reclutamiento, uso y utilización de NNA. Este conjunto de acciones tiene momentos de actuación diferenciados, algunas van dirigidas hacia la acción temprana y las otras hacia la prevención urgente, e involucran recursos técnicos, administrativos y financieros de manera diferente. De acuerdo con la entrevista realizada, los programas dirigidos a la prevención temprana son pequeños y cuentan con recursos institucionales muy limitados, mientras que los programas dirigidos hacia la prevención urgente se pueden evidenciar con una robustez técnica, administrativa y financiera, como se ve en el siguiente fragmento:

> Pero lo más importante es la prevención para atender a la gente que sale de la guerra. Lo tenemos todo, tenemos todas las capacidades, tenemos todo el personal dedicado a eso, todos los recursos. Es decir, el 98 % de nuestra capacidad institucional está dedicada a atender a la gente que sale de la guerra, pero para

> prevenir que le dedicamos el 2 % y uno dice que nunca es sociedad, es que obviamente que atender es una realidad. Hay que atender a la gente que sale de la guerra, hay que promover que la gente deje las armas, hay que ayudar a que la gente que deja las armas vaya a una condición de ciudadanía. Eso es cierto y es una necesidad. Pero si tuviéramos otro tipo de sociedad, con otro paradigma, yo creo que por lo menos sería 50/50 el trabajo de prevención y el trabajo de atención. (A. Restrepo, comunicación personal, octubre 24, 2022)

En cuanto a la articulación interinstitucional, se puede afirmar que no responde a los grandes retos que derivan de la implementación de la Política Pública de Reincorporación. De acuerdo con el coordinador de la Agencia para la Normalización Territorial Huila:

> Con la alcaldía creo que se ha limitado uno mucho a una colaboración entre las entidades para temas puntuales e incluso de logística. Ellos son los que son claves para el desarrollo de nuestra funcionalidad, en el sentido de facilitar los lugares y facilitar un poco el trabajo de los profesionales. No te puedo negar que siempre tenemos las puertas abiertas, nunca nos niegan un espacio, pero no vamos más hacia allá realmente. (A. Restrepo, comunicación personal, octubre 24, 2022)

Acciones dirigidas a los territorios focalizados en riesgo

El *Acuerdo de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una Paz estable y duradera* (2016) precisa la necesidad de transformar la realidad rural, "orientada a integrar las regiones al desarrollo, erradicar la pobreza rural y asegurar el pleno disfrute de los derechos de ciudadanía en las zonas rurales" (p. 7). Esto implica que el Estado direccione su capital administrativo, técnico y financiero al desarrollo rural, promoviendo la inversión en bienes públicos territoriales, la economía agrícola familiar y

el desarrollo de servicios necesarios para garantizar las condiciones para el goce efectivo de los derechos fundamentales de los habitantes rurales (Acuerdo Final para la Paz, 2016).

Para el cumplimiento de este propósito el Gobierno nacional y la delegación de las FARC-EP diseñaron una serie de instrumentos para fomentar la reforma agraria integral. El primero es la estrategia ZOMAC, en la que se agrupan las zonas del país más afectadas por el conflicto, que consiste en la oferta de una serie de beneficios tributarios a las micro y pequeñas empresas que quiera invertir o desarrollar sus acciones económicas en el municipio. En total el acuerdo fijó 334 zonas ZOMAC, de las cuales siete corresponden a municipios de Huila (Ardila Rojas, s.f).

El segundo instrumento son los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que es un modelo de planificación y gestión creados con el fin de poner en marcha la transformación integral de los territorios rurales más afectados por el conflicto armado, la ausencia y debilidad institucional, la pobreza y las economías ilícitas. Este instrumento fue direccionado para 170 municipios que fueron agrupados en 16 subregiones (Acuerdo Final para la Paz, 2016).

En el caso de Algeciras, este fue reconocido como uno de los territorios más afectados por el conflicto armado, afirmación que llevó a que el municipio fuera contemplado para ser priorizado en las dos estrategias. Al principio de la implementación de los acuerdos, estas priorizaciones generaron muchas expectativas y entusiasmo en las comunidades y en las autoridades municipales, quienes consideraron estos programas como una oportunidad de desarrollo y construcción de paz.

En el caso de los PDET, el municipio entra a hacer parte de la región Cuenca Caguán y Piedemonte Caqueteño, juntos con 16 municipios del Caquetá. En el 2018, el municipio entró en la fase de consulta veredal, donde se realizaron en promedio 10

asambleas veredales que contaron con la participación de un aproximado de 900 personas. Posteriormente, se pasó a la etapa municipal, en esta fase se consolidó el Pacto Municipal para la Transformación Regional donde las personas participantes lograron identificar 101 iniciativas que fueron revisadas, viabilizadas técnicamente y priorizadas por los sectores y entidades competentes de nivel regional y nacional.

En este proceso se identificaron tres territorios donde se desarrollarían pequeñas obras de infraestructura comunitaria que, de acuerdo con las directrices de la Agencia de Transformación del Territorio, serían obras de pequeña e inmediata inversión dirigidas a tres clases de obras: viales, sociales comunitarias y de servicios públicos (Agencia Nacional para la Renovación del Territorio, 2018).

Sin embargo, al año de haber comenzado este proceso, la Defensoría del Pueblo (2020) advirtió que, a pesar de las diversas priorizaciones que el municipio ha recibido en los primeros años de implementación de los acuerdos, en Algeciras no se han realizado inversiones en el marco del PDET o ZOMAC, incrementando la percepción de la comunidad y de la administración municipal de que no se iban a implementar las iniciativas propuestas en diferentes asambleas para el diseño de planes y proyectos. Esta situación incentivó la incertidumbre y preocupación por el retorno a las épocas de la confrontación armada y el abandono estatal.

En los años posteriores, las iniciativas PDET se integraron a instrumentos de planeación municipal, el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023 “Construyendo Progreso 2023” estableció un diálogo con los habitantes del municipio, principalmente con el grupo motor, con el objetivo de hacer una priorización de las iniciativas PDET más importantes para los residentes de las áreas rurales del municipio. En este ejercicio se seleccionaron 62 iniciativas PDET que se asociaron a los productos incluidos en el plan de desarrollo. Estas fueron ordenadas de acuerdo con los ocho pilares de los PDETs:

Tabla 7. Iniciativas PDET del Plan de Desarrollo Municipal por pilares

Pilar – Reforma Rural Integral	Iniciativas asociadas a los productos incluidos en el Plan de Desarrollo Municipal
1. Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo	5
2. Infraestructura y adecuación de tierras	5
3. Salud Rural	9
4. Educación rural y primera infancia	10
5. Vivienda rural, agua potable y saneamiento básico rural	5
6. Reactivación económica y producción agropecuaria	15
7. Sistema para la garantía progresiva del derecho a la alimentación	5
8. Reconciliación, convivencia y construcción de paz	8

Fuente: Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022). *Informe Alcaldía Algeciras* PDET *1-2022*.

Para el año 2022, estas acciones se ejecutaron parcialmente. De acuerdo con el informe de rendición de cuentas, estas iniciativas se desarrollaron de acuerdo con lo planeado. Por su parte, en las entrevistas se destacaron los programas y proyectos del eje de infraestructura y de adecuación de tierras. En este pilar el Gobierno municipal, el DNP (Departamento Nacional de Planeación) y la ART han trabajado conjuntamente en la construcción de 14 puentes en las zonas rurales de Casil, La Arenosa, La Danta, San Antonio, Alto Roble y El Espejo. Estas obras tienen como objetivo el fortalecimiento de la infraestructura de la red vial regional de la zona rural del municipio de Algeciras, Huila, garantizando el desarrollo económico de dichas zonas

donde se ejecutan las construcciones. En la actualidad, esta obra tiene una ejecución del 85 % y se ha invertido un estimado de 43 mil millones de pesos provenientes del Fondo Colombia en Paz (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).

Los entrevistados también destacaron la construcción de unidades sanitarias con sistemas de tratamientos de aguas residuales en la zona rural del municipio de Algeciras, Huila. Este proyecto estaba relacionado con el pilar de Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural y buscó impactar a más de 50 familias rurales (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).

En este pilar también se llevó a cabo un proyecto dirigido a la construcción de vivienda digna en la zona rural del municipio de Algeciras, que fue un proyecto ejecutado por la Alcaldía Municipal, el DNP y la ART. El proyecto ofreció asistencia técnica y capacitación en el manejo adecuado del agua, residuos sólidos, residuos agropecuarios, aguas residuales, reforestación y conservación de fuentes hídricas, energías alternativas y construcción de viviendas a todas las familias rurales de las 70 veredas del municipio de Algeciras, Huila. Así mismo, dejó la capacidad instalada para el ejercicio de la veeduría ciudadana (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).

En el pilar de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz se buscó la construcción del Centro de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz. De acuerdo con la Alcaldía Municipal, este proyecto contaría con la participación del Departamento Nacional de Planeación y la Unidad de Atención a Víctimas. Las autoridades locales estructuraron el proyecto en medición, y cuenta con los certificados de cumplimiento del DNP y, para 2022, se encontraba en proceso de ser presentado para aprobación de los recursos en la mesa de la OCAD PAZ (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).

En los demás pilares de los PDET la inversión también se ha destinado a iniciativas relacionadas con los pilares.

Tabla 8. Ejecución del PDET en el municipio de Algeciras 2022

Pilar	Iniciativas priorizadas en el plan	Iniciativas intervenidas a 2022	Recursos Invertidos
Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso del Suelo.	3	3	$8.202.000.000
Desarrollo de la iniciativa: revisión y ajuste de los planes de ordenamiento territorial para municipios de la cuenca del Caguán y Piedemonte caqueteño en los departamentos de Caquetá y Huila (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).			
Infraestructura y Adecuación de Tierras.	4	9	$43.777.558.837
Desarrollo de la iniciativa: dentro de las entrevistas se destacan los programas y proyectos del eje de infraestructura y de adecuación de tierras, en este pilar el Gobierno municipal, el DNP (Departamento Nacional de Planeación) y la art han trabajado conjuntamente en la construcción de 14 puentes en las zonas rurales de Casi, La Arenosa, La Danta, San Antonio, Alto Roble y El Espejo. Esta obra tiene como objetivo el fortalecimiento de la infraestructura de la red vial regional de la zona rural del municipio de Algeciras, Huila, garantizando el desarrollo económico de dichas zonas donde se ejecutan las construcciones. En la actualidad esta obra tiene una ejecución de 85 % (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).			
Salud Rural.	4	5	$634.000.000
Desarrollo de la iniciativa: en conjunto con el DNP y la ART se realizaron esfuerzos técnicos y financieros encaminados al fortalecimiento del servicio de transporte asistencial de urgencias de salud del municipio, mediante la compra de dos vehículos 4x4 de Transporte Asistencial Básico (tab) para ela hospital del municipio (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).			
Educación Rural y Primera Infancia	4	5	$6.304.000.000
Desarrollo de la iniciativa: los PDET han desarrollado actividades dirigidas al fortalecimiento comunitario y de control social mediante obras de baja escala y rápida ejecución que contribuyan a la reconstrucción social y comunitaria, atendidas en los territorios objeto de intervención (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).			
Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	5	6	18.523.545.827

Pilar	Iniciativas priorizadas en el plan	Iniciativas intervenidas a 2022	Recursos Invertidos
Desarrollo de la iniciativa: la construcción de unidades sanitarias con sistema de tratamiento de aguas residuales en zona rural del municipio de Algeciras, Huila. Este proyecto está relacionado con el pilar de Vivienda Rural, Agua Potable y Saneamiento Básico Rural y busca impactar a más de 50 familias rurales. En este pilar también se llevó a cabo un proyecto dirigido a la construcción de vivienda digna en zona rural del municipio de Algeciras, que fue un proyecto ejecutado por la Alcaldía Municipal, el DNP y la ART. Este proyecto permitió asistencia técnica y capacitación a todas las familias rurales de las 70 veredas del municipio de Algeciras, Huila, en manejo adecuado del agua, residuos sólidos, residuos agropecuarios, aguas residuales, reforestación y conservación de fuentes hídricas, energías alternativas, construcción de viviendas y dejar capacidad instalada para el ejercicio de la veeduría ciudadana (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).			
Reactivación Económica y Producción Agropecuaria	6	5	N. A
Desarrollo de las iniciativas: para establecer y mejorar las condiciones territoriales que permitan el crecimiento económico y el desarrollo humano de manera sostenible en el municipio, se está llevando a cabo la implementación de estrategias para la inclusión financiera en el sector agropecuario nacional (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).			
Sistema Para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación	2	1	N. A
Desarrollo de las iniciativas: en este pilar, el informe de rendición de cuentas del 2022 no hace alusión a ningún proyecto u obra que se esté llevando a cabo (Agencia de Renovación del Territorio, 2022).			
Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz	1	1	N. A
Desarrollo de las iniciativas: en el pilar de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz se busca la construcción del Centro de Reconciliación, Convivencia y Construcción de Paz; de acuerdo con la Alcaldía Municipal, este proyecto contará con la participación del Departamento Nacional de Planeación y la Unidad de Atención a Víctimas. Actualmente, las autoridades locales estructuraron el proyecto en medición, y cuenta con los certificados de cumplimiento del DNP y se encuentra en proceso de ser presentado para aprobación de los recursos de la mesa de la OCAD PAZ			

Fuente: elaboración propia. Agencias de Renovación del Territorio (2022). *Informe de Rendición de Cuentas Vigencia Fiscal 2022*, Algeciras: Alcaldía Municipal de Algeciras

Se evidencia que de las 101 iniciativas identificadas en los espacios de participación y planificación veredales y municipales solo el 29 % fueron priorizadas para su implementación en el municipio. De estas, la mayoría se encuentran en ejecución parcial o total, principalmente las acciones que responden a los pilares Infraestructura y Adecuación de Tierras, y Vivienda Rural y Agua Potable que concentran el 80,4 % de los recursos públicos que se han invertido en el municipio, en el marco de los proyectos PDET.

De acuerdo con Andrey Garzón, Enlace de Víctimas, las inversiones PDET son esenciales para la prevención temprana, pues materializan la estabilización en los territorios mediante la ejecución de acciones para la inclusión social y económica de las comunidades rurales en mayores condiciones de vulnerabilidad. Sin embargo, tras siete años de implementación del Acuerdo de Paz, la implementación de programas, planes y proyectos PDET en el municipio ha sido escasa, y las pocas iniciativas materializadas no constan de un impacto importante para mejorar las condiciones de vida de las comunidades en el municipio (comunicación directa, octubre 24, 2022).

En las entrevistas se evidencia que, a pesar de las priorizaciones que tiene el municipio después de la firma del Acuerdo de Paz, esta mirada especial del Gobierno no se mantiene. Según la entrevista a Andrés Restrepo, coordinador del Equipo Territorial Huila de la ANT, la política del Gobierno Duque fue hacer lo mínimo por la paz, lo que dejó a municipios como Algeciras en la sombra de la mirada nacional. Entonces, el desarrollo de proyectos y programas queda limitado a las capacidades de gestión, articulación y desarrollo de un municipio de sexta categoría que tiene recursos administrativos, técnicos y financieros limitados.

Adicionalmente, las iniciativas priorizadas, los recursos invertidos y las obras ejecutadas no evidencian un ejercicio de focalización,

es decir, que esas acciones no tienen una correlación con los territorios, las características y las particularidades del riesgo de las zonas advertidas por los múltiples diagnósticos con que cuenta el municipio. Esto se puede evidenciar en la entrevista de André Lozano del Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo Territorial Huila, quien hace la siguiente afirmación:

> En el municipio de Algeciras la prevención puede venir de todo; hay un ejemplo de lo que hemos hablado, en el municipio es indispensable el mejoramiento vial por condiciones de aislamiento que está generando en la población… hay zonas en las partes más lejanas del municipio que son las que están advertidas por presencia de grupos armados en la región, donde han ocurrido diversos hechos victimizantes, homicidios, masacres. Y uno de los factores que más genera peligro es el aislamiento por una mala vía, y esto ni siquiera se tiene en cuenta; entonces el tema es la obra por acá, porque son obras, como se dicen; y la prevención y la cuestión de garantías de derechos por otro lado. (A. Lozano comunicación directa, septiembre 20, 2022)

Análisis de la información

En este capítulo se pudieron observar las formas en que las instituciones públicas de orden nacional y territorial se articulan, cooperan y trabajan conjuntamente para prevenir las violaciones a los derechos humanos. Estas acciones se materializan a través de convenios, contratos, acciones de corresponsabilidad, concurrencia y subsidiaridad, espacios interinstitucionales, asistencia técnica, entre otros. Sin embargo, estas estrategias son más fuertes y recurrentes en unos programas que en otros; en la tabla 10 se podrá evidenciar esta información:

Tabla 9. Componentes inter relacionales

	Políticas de Víctimas	Justicia y Derechos	La seguridad se construye entre todos	Sujetos en riesgo	Territorios en riesgo
Acciones puntuales de trabajo conjunto	x	x	x	x	x
Asistencia técnica	x				
Espacios Inter-institucional	x		x	Esporá-dicos	Esporádi-cos
Otras instituciones en territorio	Parcial	Perma-nente	Perma-nente	Parcial	Parcial
Convenios (subsidiarie-dad y concurrencia)	x		x		x
Inversiones de recursos públicos de otras instituciones	x	x	x	x	x

Fuente: elaboración propia.

En la tabla anterior se puede evidenciar que, de los siete elementos analizados, la Política Pública de Víctimas concentra el mayor número de elementos de articulación. Seguido por La seguridad se construye entre todos y Territorios en Riesgo, que concentran el 90 % de las variables contempladas; mientras que Justicia y Derecho y Sujetos en Riesgo solo abarcan el 80 % de los elementos contemplados.

De los elementos analizados, los que se presentan con mayor recurrencia son las acciones puntuales y las inversiones

de recursos públicos de otras instituciones en el municipio. Mientras que la que menos se presenta es la asistencia técnica o fortalecimiento de capacidades que solo se lleva a cabo en dos de los seis programas analizados.

Con respecto a las inversiones de otras instituciones en el territorio, se destaca la ejecución parcial y total de diversas obras relacionadas con los pilares de Infraestructura y Adecuación de Tierras, y Vivienda Rural y Agua Potable que concentran el 80,4 % de los recursos públicos que se han invertido en el municipio en el marco de los proyectos PDET. Esta investigación concuerda que el desarrollo adecuado de los programas es una oportunidad dirigida a evitar que las violaciones a los derechos humanos y las infracciones al derecho internacional humanitario se vuelvan a presentar. Estas acciones materializan la estabilización de los territorios, favoreciendo la inclusión social y económica de las comunidades rurales del municipio.

Sin embargo, tras siete años de implementación del Acuerdo de Paz, el desarrollo de los programas, planes y proyectos PDET en el municipio han sido escasos, y las pocas iniciativas materializadas no constatan un impacto importante para mejorar las condiciones de vida de las comunidades en el municipio. Además, los tomadores de decisión deben ser más conscientes del potencial estratégico que estas inversiones tienen para materializar la prevención en sus tres niveles, en la medida en que los análisis de riesgo sean de priorización, focalización y selección de los lugares donde se realizarán estas inversiones.

Por otro lado, la investigación evidencia que en el 50 % de los programas analizados existen convenios interinstitucionales; que son un instrumento legal que formaliza un acuerdo de voluntades mediante las partes y establecen compromisos concretos de cooperación mutua para desarrollar en forma planificada actividades de interés y beneficio común. En la Política Pública de Víctimas estos acuerdos de voluntades van direccionados principalmente a actividades de prevención urgente, relacionadas con la atención emergente que se especifica en

el Plan de Contingencia. En el programa "La seguridad se construye entre todos" estos instrumentos de cooperación interinstitucional han facilitado el desarrollo de acciones de seguridad y convivencia ciudadana conjunta entre las fuerzas públicas y las autoridades civiles.

En cuanto a la presencia de otras instituciones del Estado en el territorio, se puede resaltar que, de los programas analizados, el 40 % tiene presencia permanente en el municipio y el 60 % tiene una continuidad parcial en el territorio. En esta investigación se puede evidenciar que la presencia permanente en el municipio de otras instituciones del Estado favorece la articulación constante y la definición de objetivos comunes; mientras que, con las instituciones cuya presencia es intermitente, la articulación sí se presenta, pero de una manera más concreta y práctica.

La anterior afirmación se puede relacionar con el desarrollo de acciones dirigidas a atender población excombatiente. Para la atención de esta población existe la Agencia Nacional para la Reincorporación, con oficina regional en el Huila, y existen profesionales encargados de acompañar el proceso de reincorporación en el municipio. Como se describe en el capítulo, esto favorece el desarrollo misional de esta institución y permite una articulación parcial y práctica entre las instituciones. No obstante, esta articulación tiene un carácter más logístico que estratégico, lo que hace que existan acciones puntuales de cooperación, pero que no repercuten a profundidad en el desarrollo de acciones que permitan mitigar los riesgos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad que sufren estas personas.

Con respecto a los espacios interinstitucionales, solo dos de los programas analizados cuentan con espacios interinstitucionales permanentes, donde por lo general participan instituciones nacionales con presencia territorial en el municipio o el departamento.

Para el programa de "Justicia y derecho", en la actualidad el municipio no cuenta con instancias de coordinación de las diferentes instituciones y actores de justicia en el territorio, lo que

implica que, a pesar de que haya otras instituciones en el territorio con competencias en la rama judicial, estas no trabajen de manera coordinada para profundizar el acceso a la justicia formal y no formal. Esta investigación evidencia que, si para el municipio es una prioridad promover y profundizar el acceso a la justicia, es indispensable.

Con respecto a la población y territorios en riesgo, no existen instancias propias de coordinación institucional. Generalmente estos temas se abordan en reuniones del Comité de Justicia Transicional, el Subcomité de Prevención y Protección, el Consejo de Seguridad, entre otros espacios. El desarrollo de estas temáticas en las instancias mencionadas generalmente se hace de manera parcial e intermitentemente, y estos temas solo adquieren protagonismo cuando el municipio afronta una situación de riesgo latente o ya se ha concretado algún hecho de vulneración a los derechos humanos y es necesario activar medidas de prevención en emergencia.

Por último, se encuentra la asistencia técnica, la cual consiste en un proceso dirigido al desarrollo de conocimientos y competencias que permitan el fortalecimiento de habilidades para el cumplimiento de las competencias de las instituciones. En los programas analizados se evidencia que solo la Política de Víctimas tiene espacios de capacitación y asistencia técnica constante, que son liderados por instituciones de otros niveles del Gobierno. Mientras que los otros programas y aspectos no evidencian procesos continuos de capacitación y/o asistencia técnica, lo que puede interpretarse como una oportunidad perdida para fortalecer la institución en el desarrollo de su quehacer misional.

Conclusiones generales

DE ESTA INVESTIGACIÓN SE PUEDE CONCLUIR QUE EL ESTADO colombiano ha construido progresivamente capacidades institucionales que favorecen la prevención de violaciones de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades en el municipio de Algeciras, Huila.

Esta construcción progresiva de capacidades institucionales locales para la paz está relacionada con diversos indicadores y componentes ubicados en diversos niveles, de los cuáles se exploraron tres: el macro, el organizacional y la red de relaciones.

La primera dimensión buscó conocer el marco normativo y el desarrollo jurisprudencial internacional y nacional relacionados con la prevención, y cómo este marco normativo se traduce en lineamientos de política pública y en un marco institucional para el cumplimiento de este fin.

Desde el marco normativo internacional, la prevención se relaciona con las obligaciones primarias de los Estados de garantizar, preservar y proteger los derechos humanos de las personas dentro de su jurisdicción. Para el derecho internacional de los derechos humanos el Estado debe materializar esta responsabilidad a través del desarrollo normativo e institucional que responda a la prevención en sus dos enfoques: la mitigación directa y la mitigación indirecta o disuasión. Esta distinción evidencia que las acciones del Estado en materia de prevención involucran habilidades diferenciales, de acuerdo con el momento y la perspectiva en que estas se desarrollen.

También los Estados tienen la obligación positiva de proteger los derechos humanos. Al momento de los hechos de vulneración las autoridades sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para los derechos de un individuo o individuos identificados. Esto implica que las autoridades deben disponer de herramientas y conocimientos técnicos que faciliten el análisis, seguimiento y evolución de los escenarios de riesgo.

En el contexto nacional, estas directrices se han integrado de manera progresiva al marco normativo e institucional. Para el 2004, la corte constitucional expidió la sentencia T025, la cual reconoce que, en Colombia, a causa del desplazamiento forzado, se presenta una violación masiva de derechos humanos, situación que se ha prolongado en el tiempo por omisión reiterada de distintas autoridades de brindarle protección, atención y asistencia a esta población.

A partir de este momento el Estado buscó el desarrollo de acciones normativas e institucionales que permitieran atender las disposiciones de la Corte y responder a las obligaciones internacionales del Estado en materia de prevención de violaciones a los derechos humanos. Estas acciones lograron atender el vacío legal existente, relacionado con la falta de normatividad que existe para la prevención de violaciones al derecho a la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de personas, grupos y comunidades dentro del territorio nacional.

Estos avances normativos han permitido la estandarización de las definiciones del Estado en materia de prevención. Esta aproximación conceptual ha recogido las apreciaciones internacionales y reconoce que la prevención tiene tres enfoques diferentes: temprana, urgente y la no repetición.

Para materializar la prevención temprana, el Estado central ha logrado evolucionar de un análisis coyuntural del riesgo a desarrollar capacidades, herramientas y conocimientos técnicos que faciliten el análisis, seguimiento y evolución de los escenarios de

riesgo. Esto es una herramienta esencial para que las acciones de respuesta y mitigación se desarrollen con pertinencia y celeridad de acuerdo con los ejercicios de priorización y focalización.

El desarrollo normativo también ha permitido un avance parcial en la consolidación del Sistema Integral de Prevención, que ha permitido que las instituciones del Estado tengan una mayor claridad de sus responsabilidades en materia de prevención y se desarrollen mecanismos de coordinación interinstitucional que propicien las acciones coordinadas y diferenciales en los tres momentos de la prevención.

A partir del 2015, el desarrollo normativo nacional tiende a evidenciar que la prevención debe transitar de la política de víctimas e integrarse a otros aspectos institucionales que permitan abarcar toda la población del territorio, superar el énfasis del conflicto armado e integrarse en otros aspectos de la gestión institucional.

En el Decreto 1581 del 2017, "por el cual se adopta la política de prevención de violaciones el derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades", el Estado colombiano construye unos lineamientos de Política Pública que recogen y cristalizan los avances normativos e institucionales anteriores. Esta política permite identificar con mayor precisión el problema público que las acciones dirigidas a la prevención deben atender, solucionar o intervenir. Además, direcciona recursos públicos e identifica distintas alternativas para poner en marcha acciones, programas y proyectos que ayuden a concretar la prevención en sus tres niveles. También, este Decreto permitió profundizar más en el papel protagonista que tienen las instituciones territoriales en el desarrollo de la política de prevención de violaciones al derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades.

El Decreto brinda directrices claras para que los gobiernos locales puedan desarrollar capacidades institucionales para gestionar de manera preventiva el riesgo. Para ello, el Decreto recoge

las diversas herramientas, planes y espacios de trabajo conjunto con los que cuentan los territorios para identificar y advertir las posibles situaciones que puedan generar un daño a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal, así como establecer los posibles escenarios de concreción de estos y definir acciones, rutas o estrategias dirigidas a prevenirla.

Además, estos lineamientos favorecen a que las instituciones territoriales lideren, orienten, movilicen y coordinen el desarrollo de procesos que permitan a una institución prepararse y actuar para afrontar las amenazas, mitigar las vulnerabilidades y las eventuales consecuencias de violaciones de los derechos a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad de personas, grupos y comunidades.

Algeciras cuenta con una aplicación parcial de las directrices y lineamientos emitidos por el Estado central en materia de prevención. Actualmente, el municipio no cuenta con una política territorial de prevención de violaciones al derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos o comunidades. Sin embargo, esto no implica que en el municipio no se desarrollen acciones administrativas para definir recursos técnicos, humanos y financieros que sean algo coherentes con las responsabilidades definidas y los retos que presenta el contexto municipal en materia de seguridad.

Como se pudo observar en esta investigación, a pesar de la firma del Acuerdo de Paz de la Habana, en el municipio continúa la violencia política. A partir del 2018, esta comenzó a ser ejercida por grupos armados residuales que buscan sustituir a las FARC-EP como actor hegemónico en el territorio. Sus acciones son un riesgo inminente para la vida, la integridad, la seguridad y la libertad de personas, grupos y comunidades dentro del municipio. Esta realidad ha sido plasmada en diversos informes de riesgo realizados tanto por el ente territorial como por otras instituciones del Estado. Estos diagnósticos han favorecido a que la Alcaldía defina acciones, rutas o estrategias para mitigar y responder a estos escenarios de riesgo.

De acuerdo con lo identificado en la exploración del funcionamiento general de esta institución, se pudo evidenciar que en el ejercicio de definir metas y acciones concretas para alcanzar los objetivos de gobierno, la Alcaldía Municipal definió en su Plan de Desarrollo que las acciones de prevención estarían incluidas en tres líneas estratégicas, seis sectores y cuatro programas.

Además, la Alcaldía cuenta con otros instrumentos de planeación direccionados a la prevención. Se destacan el Plan de Contingencia, el Plan Integral de Prevención y Protección, el Plan de Seguridad Integral y Convivencia Ciudadana y otros planes sectoriales de prevención. La mayoría de estos instrumentos definen metas y actividades que responden con coherencia a factores de vulnerabilidad y riesgo identificados en múltiples diagnósticos.

Estos planes son actualizados de manera periódica por las instituciones, lo que implica un ejercicio recurrente de análisis preventivo del riesgo, de identificar y de advertir las posibles situaciones que puedan generar un daño a los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad personal.

Estos análisis ayudan a hacer una focalización de los sujetos y territorios más vulnerables al riesgo, lo que permite que los gobiernos locales definan acciones y recursos dirigidos a mitigar estos escenarios de riesgo excepcional. En el caso de la población en riesgo, estas medidas están mejor definidas y direccionadas, para los territorios en riesgo; los planes no definen ninguna directriz, meta o acción concreta.

Entre los instrumentos de planeación se evidencia cierta coherencia temática y programática. El Plan Municipal de Desarrollo efectivamente funciona como un marco de referencia y los planes especializados se articulan de manera orgánica. Planes como el Plan Municipal de Seguridad y Convivencia, el Plan de Contingencia y el Plan Integral de Prevención materializan de manera directa metas y acciones que definen el Plan Municipal de Desarrollo.

Sin embargo, en el proceso de formulación o actualización de estos planes, el gobierno local debería propiciar más la articulación horizontal programática. Por ejemplo, el Plan Municipal de Seguridad y Convivencia, y el Plan Integral de Prevención, a pesar de que tienen objetivos diferentes, tienen puntos comunes que se pueden potencializar más, particularmente si es de interés de la administración municipal priorizar acciones y optimizar los recursos.

En cuanto a la planeación financiera, se analizaron dos documentos: el Plan Plurianual de Inversiones y el Plan Anual de Inversiones de la vigencia fiscal de 2022. El primero permitió acercarse a la proyección macroeconómica realizada por el municipio para aterrizar la planeación programática precisada en el Plan de Desarrollo, a fuentes de financiación, recursos y presupuesto. El segundo es un instrumento de gestión que permitió observar de manera más concreta cómo la Alcaldía operacionalizó los objetivos y metas establecidas en el Plan de Desarrollo Municipal en la vigencia mencionada.

De la planeación presupuestal macroeconómica se proyectó que, para la ejecución de los cuatro programas que materializan los lineamientos de prevención, el municipio contaría con un presupuesto de 2.900 millones, que serían cubiertos por tres fuentes de financiación: el 66 % del Sistema General de Participación-Asignaciones Generales, el 22 % de los Ingresos Corrientes de Libre Destinación y el 12 % restante del rubro de Ingresos Corrientes de Destinación Específica.

De los programas analizados, el que mayor prioridad presupuestal tuvo fue el de “La seguridad se construye entre todos”, que equivale al 71 % de los recursos asignados. Por su parte, la Política Pública de Víctimas fue el programa con menor proyección presupuestal, representando apenas el 9 % de los recursos estimados. Sin embargo, posterior a la crisis de seguridad que sufrió el municipio en el 2020, el presupuesto asignado a este último programa aumentó, principalmente las acciones dirigidas a la atención en emergencia.

Otro aspecto para resaltar es que en la proyección macroeconómica los cuatro proyectos tienen fluctuaciones presupuestarias importantes. El año donde este fenómeno es más evidente es en el 2022, donde el programa "Buen Gobierno para los Derechos Humanos" tuvo una disminución del 23 % y el presupuesto destinado a la "Promoción de la Justicia" una disminución del 71 %. Mientras que el programa "Seguridad Para Todos" tuvo un incremento del 72,1 %.

En el Plan Anual de Inversiones de la vigencia fiscal 2022 se precisó que el presupuesto para las acciones y actividades dirigidas a materializar la prevención en sus tres niveles sería 1.722 millones, monto que equivale al 5 % del presupuesto total del municipio para ese año. Este presupuesto fue distribuido para el desarrollo de 33 actividades, de las cuales el 24,5 % estarían direccionadas a la prevención en emergencia, mientras que el 75,5 % a la prevención temprana.

En cuanto a la distribución de los recursos, es necesario mencionar que el 79 % está concentrado en tres acciones dirigidas a apoyar logística y financieramente a la Fuerza Pública. El 21 % del presupuesto restante fue distribuido en 30 acciones, la gran mayoría de estas con una asignación de recursos inferiores a los 10 millones de pesos. Por consiguiente, esto implica que en el presupuesto ocurren dos acciones paralelas, por un lado, una hiperfocalización de los recursos financieros en tres sublíneas de acción, y, por el otro, una dispersión excesiva del presupuesto restante.

También es importante señalar que, si se hace un análisis conjunto entre los instrumentos de planeación programática y presupuestal, se puede evidenciar que en la mayoría de los instrumentos existe correlación. La única excepción encontrada se presenta con las sublíneas dirigidas a favorecer las reintegración política, económica y social de la población en situación de reincorporación. En el Plan de Desarrollo y en Plan Plurianual de Inversiones se precisan las acciones y los recursos que se ejecutarán en el periodo de gobierno analizado, mientras que en

los instrumentos de planeación anual estas sublíneas quedan invisibilizadas y sin ninguna asignación presupuestal.

La Alcaldía Municipal, como parte integral de su gestión y gobierno, realiza de manera continua y permanente procesos de planeación programática y presupuestal. Estos ejercicios le permiten a su cuerpo de trabajo prever y decidir las acciones que pueden conducir a un futuro deseable o posible, con la utilización eficiente de los recursos técnicos, humanos y financieros con los que cuenta la institución.

Durante los años 2021 y 2022 la Alcaldía Municipal evidenció avances en el desarrollo de las sublíneas estratégicas que componen los cuatro programas analizados. De acuerdo con la información de gestión y los informes de rendición de cuentas, estos programas han tenido una ejecución parcial en las dos vigencias mencionadas, con un cumplimiento del 62,05 % de los objetivos fijados.

De los programas analizados, la Política Pública de Víctimas en el municipio tiene los niveles más altos de cumplimiento y "La seguridad se construye entre todos" los niveles más bajos de gestión y cumplimiento. Esta situación se explica por diversos factores. En primer lugar, la Política Municipal de Víctimas está compuesta por seis sublíneas de acción con altos grados de complementariedad y una población objeto bastante definida.

En cambio, el programa "La seguridad se construye entre todos", que tiene apenas una ejecución programática del 30,6 %, fue formulado con sublíneas de acción desconectadas, es decir, que no tienen ninguna relación temática o poblacional que favorezca la acción complementaria entre el conjunto de actividades. A esta situación se le suma la hiperfocalización que tienen algunas de las sublíneas, lo que hace que los recursos técnicos, financieros y humanos estén dirigidos a su desarrollo, descuidando evidentemente otras acciones.

Por su parte la ejecución presupuestal demuestra unos niveles de cumplimiento diferentes. De acuerdo con la información consultada los cuatro programas tienen una ejecución promedio del 88 % de los recursos presupuestados. De los programas analizados "La seguridad se construye entre todos" tiene una ejecución del 88 %, "Buen gobierno para los derechos humanos" tiene un gasto presupuestal del 77 %, la "Política de acceso a la justicia" tiene una ejecución del 90 % y la "Política de víctimas" tiene un gasto presupuestal del 59 %.

Sin embargo, a pesar de que los resultados de ejecución presupuestal son un buen indicador para el desarrollo de los cuatro programas estudiados, es importante mencionar que el 42 % del total de las acciones desarrolladas fueron contratadas en el último trimestre del año. Este aspecto se presentó de manera prevalente principalmente en dos programas: a) "La seguridad se construye entre todos", que el 77 % del presupuesto fue ejecutado en el último trimestre del año; y b) "Fortalecimiento del buen gobierno para el respeto y garantía de los derechos", que el 60 % de los recursos asignados fueron gastados en el periodo señalado.

Si se hace un paralelo entre la ejecución programática y presupuestal se pueden evidenciar panoramas contrarios. Por un lado, la ejecución programática demuestra niveles bajos de ejecución, mientras que la inversión de recursos evidencia altos grados de cumplimiento. Esta desconexión puede deberse a la distribución y el tiempo en que los recursos financieros fueron invertidos. La ejecución tardía en el año tiene incidencia en la continuidad de la acción, la calidad del servicio prestado y el potencial estratégico de la sublínea.

En el componente organizacional también se analiza la estructura interna de la organización. En ella se pudo aproximar al conjunto de dependencias y organismos del orden municipal que interactúan para el cumplimiento de las atribuciones y responsabilidades establecidas por la Constitución, la Ley y los reglamentos.

La estructura organizacional en materia de prevención está liderada por el despacho del alcalde, quien debe promover las relaciones pacíficas y de armonía en la comunidad. Debajo de él están las Secretarías de Desarrollo Comunitario y Gobierno, y las dos dependencias: Inspección de Policía y Comisaría de Gobierno. Estas dependencias son responsables de la formulación, planeación y ejecución de los cuatro programas analizados. Se evidenció que en la mayoría de las sublíneas donde se concentran la prevención temprana y urgente el 60 % es responsabilidad de la Secretaría de Gobierno, que tiene incidencia en los cuatro programas.

Estas características en el ordenamiento organizacional evidencian una extrema focalización y protagonismo de la Secretaría de Gobierno en el desarrollo de las acciones de prevención temprana y urgente. Esta situación conlleva a una visión sectorizada de la prevención, que no permite la apropiación de esta función y responsabilidad por otras dependencias y secretarías, perdiendo posibilidades de articulación y trabajo conjunto.

A esto se le suma que para la información de gestión y rendición de cuentas hay muy poca evidencia de acciones conjuntas entre las diversas oficinas o dependencias mencionadas. Esta afirmación puede demostrar que la acción conjunta entre dependencias es escasa y las acciones se desarrollan de manera sectorizada.

Esto también repercute en el proceso de intercambio y generación de información oportuna, confiable e integral. De acuerdo con las fuentes consultadas, la Alcaldía cuenta con espacios interinstitucionales donde estos intercambios se dan con regularidad y consistencia. Sin embargo, el acceso a esta información está condicionado por la voluntad del funcionario que asista a estos espacios, lo que en diversas ocasiones ha dificultado, particularmente, el seguimiento de las acciones desarrolladas por cada dependencia para atender los informes de riesgo y las rutas fijadas en los planes sectoriales.

El intercambio de información dentro de la Alcaldía es limitado. Para solucionar esta situación se debe favorecer la construcción de un sistema de captura y manejo de la información que permita articular la información con la que cuenta cada dependencia y que facilite el acceso oportuno, coherente y consistente para facilitar el seguimiento de las acciones y los resultados de dichas intervenciones.

Con respecto al talento humano que ejecuta los programas mencionados, la Alcaldía cuenta con cuatro profesionales de planta y 10 personas contratadas por prestación de servicios. De estos, el 70 % está vinculado a la Secretaría de Gobierno y sus oficinas adscritas y el 30 % restante está vinculado a la Secretaría de Desarrollo Comunitario.

En cuanto al perfil profesional de las personas contratadas se identificó que la mayoría tenía perfiles profesionales y experiencia laboral adecuada para el cargo a desempeñar. El 60 % de las contrataciones de estas personas tiene algunos niveles de continuidad; mientras que el 40 % tiene contratos por periodo y objetos puntuales o fueron contratados el último trimestre del año, lo que supone una falta de continuidad en el desarrollo de las acciones y sublíneas.

Con respecto al conocimiento que el personal tiene sobre los lineamientos legales y normativos que constituyen la política de prevención se evidenció que, tanto directivas como profesionales pequeños, tienen un conocimiento limitado. La mayoría de los lineamientos y marcos normativos que las personas entrevistadas referencian están relacionados con la Política Pública de Víctimas.

Esta situación fomenta la sectorización de la prevención en determinada dependencia y temática. Además, contradice la normatividad, jurisprudencia y lineamientos nacionales que tienden a evidenciar que la prevención debe transitar de la política de víctimas e integrarse a otros aspectos institucionales

que permitan abarcar toda la población del territorio, superar el énfasis del conflicto armado e integrarse en otros aspectos de la gestión institucional. En el municipio aún no se ha integrado parte de estas directrices y lineamientos, lo que repercute en que se mantenga la percepción de que la prevención solo está relacionado con una dependencia, sector o programa.

Por último, esta investigación buscó evidenciar las formas en que las instituciones públicas de orden nacional y territorial se articulan, cooperan y trabajan conjuntamente para prevenir las violaciones a los derechos humanos. Para ello se establecieron las siguientes variables: acciones puntuales de trabajo conjunto, asistencia técnica, espacios interinstitucionales, presencia territorial, instrumentos legales de trabajo conjunto e inversión de recursos públicos de otras instituciones en el territorio.

De los elementos analizados lo que se presenta con mayor recurrencia son las acciones puntuales y las inversiones de recursos públicos de otras instituciones en el municipio. Mientras que la que menos se presenta es la asistencia técnica o fortalecimiento de capacidades que solo se lleva a cabo en dos de los seis programas analizados.

La investigación evidencia que en el 50 % de los programas analizados existen convenios interinstitucionales, que es un instrumento legal que formaliza un acuerdo de voluntades mediante el establecimiento de compromisos concretos de cooperación mutua de las partes, para desarrollar en forma planificada actividades de interés y beneficio común.

En la Política Pública de Víctimas estos acuerdos de voluntades van direccionados principalmente a actividades de prevención urgente, relacionadas con la atención emergente que se especifica en el Plan de Contingencia. En el programa “La seguridad se construye entre todos”, estos instrumentos de cooperación interinstitucional han facilitado el desarrollo de acciones de seguridad y convivencia ciudadana conjunta entre las fuerzas públicas y las autoridades civiles.

De los programas analizados el 40 % tiene presencia permanente en el municipio y el 60 % tiene una continuidad parcial en el territorio. En esta investigación se puede evidenciar que la presencia permanente en el municipio de otras instituciones del Estado favorece la articulación constante y la definición de objetivos comunes. Mientras que con las instituciones cuya presencia es intermitente, la articulación sí se presenta, pero de una manera más concreta y práctica.

Con respecto a los espacios interinstitucionales, solo dos de los programas analizados cuentan con espacios interinstitucionales permanentes donde, por lo general, participan instituciones nacionales con presencia territorial en el municipio o el departamento.

Para el programa de "Justicia y derecho" en la actualidad el municipio no cuenta con instancias de coordinación de las diferentes instituciones y actores de justicia en el territorio. Esta situación implica que a pesar de que haya otras instituciones en el territorio con competencias en la rama judicial, estas no trabajan de manera coordinada para profundizar el acceso a la justicia formal y no formal.

Con respecto a la población y territorios en riesgo, no existen instancias propias de coordinación institucional. Generalmente estos temas se abordan en reuniones del Comité de Justicia Transicional, el Subcomité de Prevención y Protección, el Consejo de Seguridad, entre otros espacios. El desarrollo de estas temáticas en las instancias mencionadas generalmente se hace de manera parcial e intermitentemente, y estos temas solo adquieren protagonismo cuando el municipio afronta una situación de riesgo latente o ya se ha concretado algún hecho de vulneración a los derechos humanos y es necesario activar medidas de prevención en emergencia.

La asistencia técnica consiste en un proceso dirigido al desarrollo de conocimientos y competencias que permita el fortalecimiento de habilidades para el cumplimiento de las

competencias de las instituciones. En los programas analizados se evidenció que solo la Política de Víctimas tiene espacios de capacitación y asistencia técnica constantes que son liderados por instituciones de otros niveles de gobierno. Mientras que los otros programas y aspectos no evidencian procesos continuos de capacitación y/o asistencia técnica, lo que puede interpretarse como una oportunidad perdida para fortalecer a la institución en el desarrollo de su quehacer misional.

Para concluir, se puede evidenciar que el Estado local tiene una capacidad para la prevención de violaciones a la vida, la integridad, la libertad y la seguridad en construcción y diferencial. Esta investigación logró evidenciar que existe una articulación parcial institucional de la normatividad y lineamientos en materia de prevención. El municipio de Algeciras no cuenta actualmente con una política de prevención, pero muchas de las directrices y lineamientos desarrollados por el Gobierno nacional se materializan en acciones administrativas para definir recursos técnicos, humanos y financieros que sean algo coherentes con las responsabilidades definidas y los retos que presenta el contexto municipal en materia de seguridad.

Se sugiere que para que estos programas logren una mayor atención a la problemática pública municipal identificada, el componente de prevención se debe desarrollar de una manera más holística a nivel institucional. Esto implica que los procesos de planeación programática institucional deben favorecer tres cosas: a) un mayor grado de conocimiento y conciencia de los lineamientos normativos y directrices institucionales; b) que los instrumentos macros de planeación permitan una mayor articulación horizontal entre los programas y complementariedad entre las líneas que los componen; y c) igualmente, estos procesos deben favorecer estructuras institucionales que permitan la descentralización de la prevención de la Secretaría de Gobierno y se fomente la acción coordinada y la corresponsabilidad de otros despachos y dependencias.

Por otro lado, esta investigación permite evidenciar que, de acuerdo con los componentes, factores e indicadores que determinan la capacidad institucional, un municipio como Algeciras no tiene la habilidad para el desarrollo de las metas y objetivos definidos en los cuatro programas.

Con respecto a los programas, se puede evidenciar que la administración ha desarrollado capacidades institucionales sólidas para la ejecución de la Política Municipal de Víctimas. En esta política confluyen unos recursos financieros limitados, pero que como existe complementariedad en las acciones, esto permite un uso óptimo de los recursos. Con respecto a la articulación institucional este programa es el que mejor desempeño presenta. Cuenta con ejemplos en cada una de las acciones analizadas y se destacan espacios interinstitucionales estables que permiten que las instituciones logren acciones conjuntas y definan objetivos comunes.

En el programa "La seguridad para todos" confluyen dos situaciones a la vez. Por un lado, por la coyuntura de seguridad y convivencia del municipio desde los instrumentos de planeación programática y presupuestal, el gobierno municipal priorizó este programa y asignó recursos técnicos y financieros relevantes para su desarrollo. Sin embargo, esta priorización no se refleja en la ejecución presupuestal o programática de las sublíneas que lo conforman, lo que tiene una incidencia directa en la capacidad institucional de cumplir con sus objetivos de gobierno, de responder a la problemática pública que dicho programa busca atender y, por supuesto, en la posibilidad que las autoridades tienen de prevenir violaciones al derecho a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos o comunidades en el municipio.

El programa "Justicia y derecho" buscaba promover el acceso de la población a los servicios de justicia y a mecanismos formales e informales de resolución de conflictos. En este

propósito los avances de la Alcaldía fueron modestos, no se logró la implementación del marco para la conciliación en Equidad en Colombia del Ministerio de Justicia, ni tampoco se evidenciaron avances en la formación de conciliadores como método alternativo de resolución de conflictos y promoción de la convivencia. A diferencia de la Política de Víctimas, este programa cuenta con pocas evidencias de articulación interinstitucional; actualmente el municipio no cuenta con un Sistema Local de Justicia, lo que dificulta la articulación de acciones, procesos y objetivos con otras instituciones del Estado.

Referencias

Agencia Nacional de Renovación del Territorio. (2018). *Pacto municipal para la transformación regional: Municipio de Algeciras*. Agencia Nacional de Renovación del Territorio.

Agencia Nacional de Renovación del Territorio. (2022). *Informe de rendición de cuentas*. Agencia Nacional de Renovación del Territorio.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020). *Plan plurianual de inversión del municipio de Algeciras*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020a). *Plan operativo anual de inversiones: Vigencia fiscal 2020*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020b). *Plan de desarrollo: Construyendo progreso 2020–2023*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020c). *Informe de rendición de cuentas 2020*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2020d). *Plan integral de seguridad y convivencia ciudadana*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2021a). *Informe de rendición de cuentas año 2021*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2021b). *Plan operativo anual de inversiones: Vigencia fiscal 2021*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022a). *Informe de rendición de cuentas: Vigencia 2022*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022b). *Plan de contingencia municipal*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022c). *Plan integral de prevención y protección*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022d). *Plan anual de inversiones: Vigencia fiscal 2022*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2022e). *Informe de rendición de cuentas: Vigencia 2022*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de Algeciras (Huila). (2022f). *Plan de capacitaciones 2022*.

Alcaldía Municipal de Algeciras. (2023). *Plan operativo anual de inversiones: Vigencia fiscal 2023*. Alcaldía Municipal de Algeciras.

Alcaldía Municipal de San José del Guaviare. (2014). *Programas para la prevención del reclutamiento de niños, niñas y adolescentes por grupos armados*. Alcaldía Municipal de San José del Guaviare.

Ardila Rojas, H. (s. f.). *Las zonas más afectadas por el conflicto (*ZOMAC*): Territorios para la inversión privada*. Universidad de los Andes, CIDER.

Asamblea General de las Naciones Unidas. (2015). *Annual report of the United Nations High Commissioner for Human Rights*. Naciones Unidas.

Asociación para la Prevención de la Tortura. (2001). *Prevención de la tortura: Guía operacional para las instituciones nacionales de derechos humanos*. Foro de Instituciones Nacionales de Derechos Humanos de Asia y el Pacífico.

Barrera, V., Beltrán, S., & Alboleta, Z. (2019). *Transformación de conflictos y paz territorial*. Cinep/PPP.

Bolivar Jaime, A. P. & Vásquez Cruz, O. P. (2017). *Justicia Transicional y Acción Sin Daño: una reflexión desde el proceso de Restitución de Tierras*. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia.

Burns, J. (2005). *Government capacity and the Hong Kong civil service*. Oxford University Press.

Cabrera Nossa, I., & Echandía, C. (2017). *Madurez para la paz: Evolución de la territorialidad y las estrategias en el conflicto armado colombiano*. Universidad Externado de Colombia.

Campaña Colombiana Contra Minas. (2021). *Informe de gestión 2021*. https://colombiasinminas.org/wp-content/uploads/2022/04/informe-de-gestion-ano-2021.pdf

Cárdenas Díaz, J., & Pérez Páez, N. (2018). *Reintegración comunitaria de excombatientes en Colombia: Una mirada desde lo territorial*. Universidad del Rosario.

Carrera, A., & Rivera, G. (2012). *Diagnóstico institucional de la gestión hacendaria de los municipios del Estado de México*. Gobierno del Estado de México.

Castro, F. (2011). *Diseño de un índice de capacidad institucional para la efectividad del gasto* público. Informe final, Fedesarrollo–USAID

Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Tomas y ataques guerrilleros (1965–2013)*. CNMH–IEPRI.

Chávez, O., & Rayas, I. (2006). *Fortalecer la capacidad institucional: La plataforma para un gobierno exitoso*. Portal del Desarrollo.

Ciro Gómez, A. R. (2014). Transformación estructural del Ejército. *Revista Científica General José María Córdova, 12*(13), 19–88.

Comisión Colombiana de Juristas. (2019). *Radiografía de la restitución de tierras en Colombia*. CCJ.

Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2011). *Fundamentos teóricos de los derechos humanos*. CDHDF.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2018). *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos*. CIDH.

Constitución Política de Colombia [Const.]. (1991).

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (1988). *Informe anual 1988*. OEA.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Informe anual 2019*. OEA.

Decreto 1567 de 1998. (1998, 5 de agosto). *Diario Oficial No. 43.355*. https://www.funcionpublica.gov.co

Decreto 250 de 2005. (2005, 7 de febrero). *Diario Oficial No. 45.816*. https://www.alcaldiabogota.gov.co

Decreto 4800 de 2011. (2011, 20 de diciembre). *Diario Oficial No. 48.289*. https://www.funcionpublica.gov.co

Decreto 4912 de 2011. (2011, 26 de diciembre). *Diario Oficial No. 48.294*. https://www.funcionpublica.gov.co

Decreto 1966 de 2015. (2015, 26 de mayo). *Diario Oficial No. 49.523*. https://www.funcionpublica.gov.co

Decreto 1084 de 2015. (2015, 26 de mayo). *Diario Oficial No. 49.523*. https://www.alcaldiabogota.gov.co

Decreto 1284 de 2017. (2017, 31 de julio). *Diario Oficial No. 50.311*. https://www.funcionpublica.gov.co

Decreto 1581 de 2017. (2017, 28 de septiembre). *Diario Oficial No. 50.370*. https://www.alcaldiabogota.gov.co

Defensoría del Pueblo. (2018a). *Lineamientos de la estrategia de prevención y protección*. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2018b). *Alerta temprana No. 043-18*. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2020). *Alerta temprana No. 004-20*. Defensoría del Pueblo.

Defensoría del Pueblo. (2022). *Informe de seguimiento No. 041-22*. Defensoría del Pueblo.

Dejusticia. (2018). *El Estado en la periferia: Historias locales de debilidad institucional*. Dejusticia.

Departamento Nacional de Planeación. (2012). *Planeación para el desarrollo integral en las entidades territoriales*. DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2017). *Bases para la gestión del sistema presupuestal territorial*. DNP.

Departamento Nacional de Planeación. (2019). *Recomendaciones para la proyección de recursos del Sistema General de Participaciones*. DNP.

Dirección de Desarrollo Territorial. (2004). *Planificación: Base de la gestión municipal*. ESAP.

Duque Cante, N. (2012). Análisis de factores de capacidad institucional en municipios pequeños. *Cuadernos de Administración*, 11–24.

Faúndez Ledesma, H. (2004). *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos* (3.ª ed.). IIDH.

Forss, K., & Venson, R. (2003). *Institutional capacity and climate action*. OECD.

Fukuda-Parr, S., Lopes, C., & Malik, K. (2002). *Capacity development*. UNDP.

García Villegas, M., & Revelo Rebolledo, J. (2018). La construcción del Estado local en Colombia. *Dossier Tierras y Estado en Colombia*, 69–95.

González, F. (2003). ¿Colapso parcial o presencia diferenciada del Estado en Colombia? *Análisis Político*, 124–158.

González, F., Bolívar, I., & Vázquez, T. (2002). *Violencia política en Colombia*. Cinep/PPP.

Grindle, M. (1997). *Getting good government*. Harvard University Press.

Ley 387 de 1997. (1997, 18 de julio). *Diario Oficial No. 43.091*. https://www.funcionpublica.gov.co

Ley 1448 de 2011. (2011, 10 de junio). *Diario Oficial No. 48.096*. https://www.funcionpublica.gov.co

Londoño Lázaro, M. C. (2013). *La prevención de violaciones a los derechos humanos*. Universidad Austral.

López González, W. (2013). El estudio de casos: Una vertiente para la investigación educativa. *Educere, 17*(56), 139–144.

Medina Ardila, F. (s. f.). *La responsabilidad internacional del Estado por actos de particulares*. Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Meza, M. C. (2015). *Huila y Caquetá: Capacidades locales para la paz*. Fundación Ideas para la Paz.

Migdal, J. (1988). *Strong societies and weak states*. Princeton University Press.

Ministerio de Hacienda. (2023). *Plan plurianual de inversiones*. Ministerio de Hacienda.

Ministerio del Interior. (2013). *Guía metodológica para los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana*. Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2016). *Orientaciones para la formulación del Plan de Acción Territorial para víctimas*. Ministerio del Interior.

Ministerio del Interior. (2018). *Prevención, protección y garantías de no repetición*. Ministerio del Interior.

Munck, G. L., & Verkuilen, J. (2002). Conceptualizing and measuring democracy. *Comparative Political Studies, 35*(1), 5–34.

Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos y DIH. (2009). *Impactos de la política de seguridad democrática*. Presidencia de la República.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2012). *The United Nations human rights treaty system*. Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2018). *Prevención de la tortura: El papel de los mecanismos nacionales de prevención*. Naciones Unidas.

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2020). *Plan estratégico 2020–2025*. OACP.

Ospina, S. (2002). Construyendo capacidad institucional en América Latina. *CLAD*.

Oszlak, O. (2004). Burocracia estatal: Política y políticas públicas. *postdata, 11*.

Oszlak, O., & Orellana, E. (1993). El análisis de la capacidad institucional. TOP.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Huila: análisis de la conflictividad. Área de Paz, Desarrollo y Reconciliación*. https://info.undp.org/docs/pdc/documents/col/00058220_analisis%20de%20conflictividad%20huila%20pdf.pdf

Quispe Mogollón, A. (2014). Análisis de la capacidad institucional en Cajamarca. *Espacios de Desarrollo*, (26), 55–73.

Repetto, F. (2007). Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas. Prometeo.

Resolución 001 de 2022. (2022, 26 de enero). Fuerzas Militares de Colombia.

Rodríguez, J. A. (2001). El Estado unitario descentralizado. *Cuadernos de Economía, 20*.

Rosas, A. (2008). Una ruta metodológica para evaluar la capacidad institucional. *Política y Cultura*, (30).

Rosas, A. (2018). Capacidad institucional: Revisión del concepto. *daapge*, (32), 80–107.

Sartori, G. (2015). *La política: Lógica y método en las ciencias sociales*. Fondo de Cultura Económica.

Savitch, H. V. (1998). Global challenge and institutional capacity. *Administration & Society, 30*(3).

Sentencia T-025 de 2004. Corte Constitucional de Colombia. https://www.corteconstitucional.gov.co

Sentencia T-008 de 2009. Corte Constitucional de Colombia. https://www.corteconstitucional.gov.co

Silva Abbott, M. (2016). El deber de prevenir violaciones a los derechos humanos. *Revista de Derecho Universidad San Sebastián*, 1–23.

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). *Introducción a las políticas públicas*. iemp Ediciones.

UARIV. (2022). *Red Nacional de Información*. Unidad para las Víctimas.

Unidad para las Víctimas. (2015). *Planes de acción territorial*. https://www.unidadvictimas.gov.co

Unidad para las Víctimas. (2022). *Registro Único de Víctimas*. Datos para la Paz. https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/

Unidad para las Víctimas. (2022). *Registro Único de Víctimas*. Datos para la Paz. https://datospaz.unidadvictimas.gov.co/registro-unico-de-victimas/

Unión Interparlamentaria. (2016). *Derechos humanos: Manual para parlamentarios No. 26*. UIP.

usaid & Ministerio de Justicia. (2020). *abce: Caja de herramientas en métodos de resolución de conflictos*. Gobierno de Colombia.

Weiss, L. (1998). *The myth of the powerless state*. Cornell University Press.

Willems, S. (2003). Institutional capacity and climate actors. *IEA Working Paper*

El presente documento ocasional, el número 91 de la colección, se finalizó en abril de 2026 en la ciudad de Bogotá, D.C. En la composición de los textos se utilizó la tipografía Roboto en distintos tamaños y pesos.

En contextos atravesados por la persistencia de la violencia, la construcción de paz exige algo más que acuerdos: demanda instituciones capaces de prevenir, anticipar y transformar los riesgos que amenazan la vida, la libertad y la integridad de las comunidades. Este libro ofrece una mirada rigurosa y situada sobre este desafío a partir del caso de Algeciras, Huila. Desde un enfoque sociojurídico y mediante un estudio de caso en profundidad, la autora examina las capacidades institucionales del Estado local para implementar políticas de prevención en escenarios de transición.

La obra reconstruye las dinámicas de violencia antes y después del Acuerdo de Paz, analiza los marcos normativos e institucionales que orientan la acción estatal y evalúa los alcances y limitaciones de la planeación, la ejecución, la organización interna y la articulación interinstitucional en el nivel municipal. Lejos de una visión abstracta, pone en el centro las tensiones entre voluntad política y capacidad real, así como los desafíos concretos que enfrentan las entidades territoriales para garantizar derechos.

CinepProgramaporlaPaz
Cinep_ppp
Cinep_ppp
Cinepppp
CINEP/PPP
@cinep_ppp

cinep programa por la paz

IHS Jesuitas Colombia